

**ПРИВАТНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ЛЬВІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ ТА ПРАВА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ВЕЛИЧКО ОРЕСТ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.127.15.855[477]

**ДИСЕРТАЦІЯ
ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В
АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **О. М. Величко**

Науковий керівник **Хомишин Ірина Юріївна**

кандидат юридичних наук, доцент

Львів – 2019

АНОТАЦІЯ

Величко О.М. Представництво прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2019.

Досліджено сутність та особливості інституту представництва, правовий статус представника в адміністративному процесі та шляхи їх вдосконалення в контексті судової реформи та реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу. У зв'язку з цим визначено та проаналізовано етапи розвитку та становлення інституту представництва в адміністративному процесі.

Уточнено сутність представництва в адміністративному процесі, під яким запропоновано розуміти правовідносини, коли певна особа в межах визначених договором або законом повноважень вчиняє процесуальні дії в адміністративному процесі, направлені на захист законних прав, свобод та інтересів іншої особи, яку представляє, у сфері публічно-правових відносин.

Виокремлено особливості представництва в адміністративному процесі: 1) адміністративне представництво спрямоване на надання юридичної допомоги в ході адміністративного процесу щодо реалізації прав та інтересів певного учасника судового процесу; 2) участь представника та довірителя може бути одночасною (на відміну від цивільного процесу), окрім випадків, визначених законодавчо; 3) повноваження представника визначені на законодавчому рівні, він є самостійним у їх реалізації; 4) адміністративне представництво може бути законним та добровільним тощо.

Охарактеризовано види представництва і, зокрема, виділено три підвиди договірної представництва в адміністративному процесі: 1) безпосередньо адвокатське; 2) представництво працівниками прав й інтересів юридичних осіб;

3) представництво в адміністративному процесі іншою особою, яку було допущено судом.

Уточнено принципи діяльності представника в адміністративному судовому процесі та запропоновано окрім основних принципів діяльності представника в адміністративному судовому процесі - принципів верховенства права, законності, незалежності, рівності, - виділяти принцип професіоналізму, адвокатської етики та гуманізму.

Визначено функції представників в адміністративному процесі: 1) консультивання щодо можливості застосування законодавства; 2) консультивання та юридичне супроводження підприємств (установ, організацій тощо); 3) захист в адміністративному провадженні; 4) представництво в адміністративному суді чи інших державних органів; 5) складання заяв, скарг чи інших документів, які носять правовий характер.

Уточнено сутність поняття правового статусу представників як суб'єктів адміністративного процесу, що є комплексною категорією, яка містить в собі завдання та функції, права, обов'язки та відповідальність представників, визначені адміністративним законодавством чи іншими нормативними актами.

Виділено особливості процесуального статусу представника: 1) він наділений правом звернення до адміністративного суду не від свого імені, а від імені сторони адміністративного процесу чи третьої особи; 2) він захищає виключно права та законні інтереси осіб, яких представляє, а не особисті; 3) він діє на підставі договору (угоди) чи закону; 4) вимоги до представників та обмеження процесуального представництва викладені в статтях КАС; 5) базуючись на вимогах ст. 59 КАС, повноваження законних представників мають бути підтвердженні у визначеному законом порядку; 6) його діяльність спрямована на надання кваліфікованої правової допомоги особі, яку представляє, та сприяння здійснення правосуддя в адміністративному суді.

Виокремлено та проаналізовано завдання представника, які визначають його правовий статус: 1) консультивання щодо можливості застосування особою законодавства; 2) здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів певної

особи в адміністративному судовому процесі; здійснення представництва клієнта в адміністративному суді; 3) сприяння здійсненню правосуддя та підтримка законності; 4) підвищення правосвідомості та правової культури населення.

Обґрунтовано, що повноваження, якими наділяється представник, є юридичним фактом, обов'язковою умовою будь-якого представництва, і породжують права та обов'язки особи, яку представляють.

Здійснено класифікацію повноважень представника залежно від умови представництва на договірні (вповноважений здійснювати лише ті процесуальні дії, які визначені договором або довіреністю) та за законом (повноваження законного представника юридичної особи, органу, установи чи підприємства надаються законом, статутом, положеннями чи іншими установчими документами організації).

Запропоновано авторське визначення юридичної відповідальності представника в адміністративному процесі як нормативно встановлені санкції, які застосовуються до особи, яка їх порушила або виконала неналежним чином свої обов'язки.

Сформульовано особливості відповідальності представника у сфері адміністративного судочинства: 1) найповніше законодавчо врегульованою є дисциплінарна відповідальність; 2) метою юридичної відповідальності є створення умов для реалізації прав та законних інтересів суб'єктів адміністративних відносин, зміцнення правопорядку, зниження рівня правопорушень, правильне, засноване на нормативних актах, функціонування механізму правового регулювання; 3) окремими нормативними актами законодавець фактично унеможлиблює притягнення представника до цивільно-правової відповідальності, що порушує принцип рівності сторін в адміністративному процесі.

Обґрунтовано, що представник в ході адміністративного процесу плідно взаємодіє з усіма учасниками судового процесу, і від особистої відповідальності представника, судді, сторін та інших учасників адміністративного процесу за виконання своїх зобов'язань залежить об'єктивність та законність винесення

рішення щодо адміністративної справи. Неграмотність, байдужість, нетерпимість та зухвалість представника може коштувати особі, яку він представляє, втрати можливості на об'єктивне вирішення адміністративної справи. Взаємодія представника та інших учасників адміністративного процесу, які зацікавлені в здійсненні правосуддя на належному рівні, дуже важлива для держави, але потребує вдосконалення певних механізмів співпраці.

Акцентовано увагу, що, незважаючи на організаційні відмінності в різних державах, представництво в адміністративному процесі має відповідати загальним стандартам і процесуальним гарантіям, які закріплені в Конвенції про захист прав людини та основних свобод та ряді інших нормативно-правових документів, з положеннями яких доцільно гармонізувати вітчизняне законодавство у сфері представництва та адвокатури на шляху реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу.

Визначено актуальні на сьогодні можливості використання в Україні зарубіжного досвіду представництва в адміністративному судочинстві, а саме: 1) підвищення ефективності безоплатної правової допомоги (за моделями СІЛА, Ізраїлю, Великобританії, Нідерландів, Німеччини, СІЛА); 2) вирішення питання обмеженого бюджетного фінансування безоплатної правової допомоги шляхом залучення на ряду з коштами державного бюджету грантів, адвокатських внесків (досвід країн ЄС та США); 3) участь адвокатів в адміністративному провадженні не лише в якості представника заінтересованої сторони, а й відповідача за позовом у справах адвокатів (досвід Німеччини); 4) створення адвокатських об'єднань (компаній), які створені для захисту «суспільних інтересів» і є представниками не приватних клієнтів, а громадськості (досвід США); 5) підвищення гарантій забезпечення адвокатам можливості здійснювати їх професійні обов'язки незалежно, без тиску, залякування, перешкод, недоречного втручання (досвід ЄС); 6) забезпечення таємниці юридичної консультації як адвоката, так і будь-якого іншого юриста, навіть юриста-працівника підприємства (досвід Англії).

Запропоновано шляхи вдосконалення законодавства, яке регламентує

представництво в адміністративному процесі: 1) внесення змін до КАС України, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», узгодження положень Конституції України для усунення колізії чинного адміністративного процесуального законодавства, у якому представництво позиціонується як додаткова форма захисту при конституційно закріпленій «адвокатській монополії», що, у свою чергу, суперечить конституційному праву на вибір захисника і особи, яка надає правову допомогу; 2) детальна регламентація в КАС України ситуації, коли сторона адміністративного процесу не може забезпечити своє представництво саме адвокатом і подібних випадків; визначення сутності «малозначного спору» та інших нюансів, які впливають з реформи «адвокатської монополії»; 3) детальна законодавча регламентація можливостей медіації та участі в ній представника, адвоката; 4) закріплення вимог та критеріїв щодо освітньо-кваліфікаційного та професійного рівня адвоката/представника; 5) внесення змін до КАС України для забезпечення реалізації права на представництво в адміністративному процесі для посадових осіб органів влади (наприклад, закріпивши право уповноважених співробітників органу представляти в суді інтереси органу в цілому та його посадових осіб); 6) удосконалення правового регулювання можливості представництва прокурором інтересів держави та громадянина, Уповноваженим з прав людини - інтересів громадянина при порушенні його прав, що становить справу суспільного значення та інші.

З'ясовано пріоритетні напрямки вдосконалення організаційних та процедурних засад здійснення представництва в контексті судової реформи в Україні: 1) організація формування органів адвокатського самоврядування та їх взаємодії за принципом «знизу-вгору», а не «згори-вниз»; 2) підвищення рівня професійної підготовки та інших вимог до представника; удосконалення процедур складення кваліфікаційного іспиту, проходження стажування, підвищення кваліфікації; 3) посилення контролю та дисциплінарної відповідальності в представницькій діяльності, уточнення підстав і порядку притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності; обов'язкового розміщення інформації про

притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності на офіційних сайтах; 4) активізація організаційних форм і процедур здійснення представництва в адміністративному процесі в системі «електронного суду»; забезпечення можливостей її фактичного повсякденного використання (подання в електронному вигляді заяв, скарг, клопотань та необхідних документів; одержання електронної копії процесуального документу або повістки електронною поштою або смс-повідомленням; ознайомлення з матеріалами справи в електронному кабінеті; повноцінне інформування учасників процесу засобами електронного зв'язку щодо переносу часу і дати судового засідання і т. д.); 5) впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві як додаткового інструменту професійної діяльності представника; її врегулювання процесуальним законодавством; прийняття профільного Закону України «Про медіацію».

Ключові слова: представництво, представник, адвокатська діяльність, адміністративний процес, адміністративне судочинство, законний представник, медіація, адміністративний суд, судова реформа, гармонізація законодавства, європейські стандарти.

SUMMARY

Velichko O.M. Representation of the rights, freedoms and interests of citizens by the prosecutor in administrative proceedings - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 - Administrative Law and Process; finance law; Information Law - Lviv Polytechnic National University, Lviv, 2019.

The essence and peculiarities of the institute of representation, the legal status of a representative in the administrative process and ways of their improvement in the context of judicial reform and implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union are explored. In this regard, the stages of the

development and establishment of the representative office in the administrative process have been identified and analyzed.

The essence of the representation in the administrative process, which is proposed to understand the legal relationship, where a person within the limits of the powers specified in the agreement or law performs procedural actions in the administrative process, aimed at protecting the legitimate rights, freedoms and interests of another person represented in the field of public law relations.

The peculiarities of representation in the administrative process are singled out: 1) the administrative representation is aimed at providing legal assistance during the administrative process regarding the realization of the rights and interests of a certain participant in the court process; 2) the participation of the representative and the principal can be simultaneous (unlike the civil process), except in cases determined by law; 3) the powers of the representative are determined at the legislative level, he is independent in their implementation; 4) administrative representation may be legal and voluntary, and so on.

The types of representations were characterized and, in particular, three subspecies of contractual representation in the administrative process were distinguished: 1) directly by the lawyer; 2) representation by employees of the rights and interests of legal entities; 3) representation in the administrative process by another person, which was admitted by a court.

The principles of the representative's activity in the administrative court process are specified, and in addition to the main principles of the activity of the representative in the administrative judicial process - the principles of the rule of law, legality, independence, equality - the principle of professionalism, lawyer's ethics and humanism is proposed.

The functions of representatives in the administrative process are defined: 1) advising on the possibility of applying legislation; 2) counseling and legal support of enterprises (institutions, organizations, etc.); 3) protection in the administrative proceeding; 4) representation in an administrative court or other state bodies; 5) making statements, complaints or other documents that are legal in nature.

The essence of the concept of legal status of representatives as subjects of the administrative process, which is a complex category, which contains the tasks and functions, rights, duties and responsibilities of the representatives, determined by administrative legislation or other normative acts, is specified.

The peculiarities of the procedural status of the representative are distinguished: 1) he has the right to apply to the administrative court not on his own behalf, but on behalf of the party to the administrative process or a third person; 2) he protects exclusively the rights and legitimate interests of persons represented, not personal; 3) he acts on the basis of a contract (agreement) or law; 4) requirements for representatives and restrictions on procedural representation are set forth in articles of the CAS; 5) based on the requirements of Art. 59 CAS, the powers of legal representatives must be confirmed in accordance with the law; 6) his activities are aimed at providing qualified legal assistance to the person represented and assistance in the administration of justice in the administrative court.

The tasks of the representative, which determine his legal status, are distinguished and analyzed: 1) counseling on the possibility of the person using the legislation; 2) the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a certain person in the administrative judicial process; representation of the client in the administrative court; 3) the promotion of the administration of justice and the maintenance of the rule of law; 4) increase of legal awareness and legal culture of the population.

It is substantiated that the powers given to a representative are a legal fact, a prerequisite for any representation, and give rise to the rights and obligations of the person represented.

Classification of the representative's powers depending on the terms of representation on the contract (authorized to carry out only those procedural actions specified by the contract or power of attorney) and by law (powers of the legal representative of a legal entity, body, institution or enterprise are provided by law, statute, regulations or other constituent documents of the organization)

The author's definition of the legal responsibility of a representative in the administrative process is proposed as a statutory sanction imposed on a person who

violated or failed to perform his duties in an appropriate manner.

The peculiarities of the responsibility of the representative in the sphere of administrative legal proceedings are formulated: 1) disciplinary liability is the most fully regulated by law; 2) the purpose of legal responsibility is to create conditions for the implementation of the rights and legal interests of the subjects of administrative relations, strengthening the rule of law, reducing the level of offenses, correct, based on regulatory acts, the functioning of the mechanism of legal regulation; 3) by separate normative acts the legislator actually makes it impossible to bring the representative to civil liability, which violates the principle of equality of parties in the administrative process.

It is substantiated that the representative during the administrative process fruitfully interacts with all participants in the court process, and from the personal responsibility of the representative, the judge, the parties and other participants of the administrative process for the fulfillment of their obligations depends on the objectivity and legality of the decision on the administrative case. Illiteracy, indifference, intolerance and audacity of a representative may cost the person he represents a loss of opportunity for an objective solution to an administrative case. The interaction of the representative and other members of the administrative process who are interested in the administration of justice at the appropriate level is very important for the state, but needs to be improved by certain mechanisms of cooperation.

Attention is drawn to the fact that, despite the organizational differences in different states, representation in the administrative process must comply with the general standards and procedural safeguards enshrined in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and a number of other normative and legal documents, the provisions of which it is appropriate to harmonize domestic representation and advocacy legislation on the way to implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union.

The current usage possibilities in Ukraine for foreign representation experience in administrative legal proceedings are determined, namely: 1) increase of efficiency of free legal aid (according to the models of IDEA, Israel, Great Britain, the Netherlands,

Germany, IDLA); 2) solving the issue of limited budget financing of free legal aid by attracting grants, advocates' contributions (experience of the EU and the USA) along with the state budget funds; 3) the participation of lawyers in administrative proceedings not only as a representative of the party concerned, but also the defendant in the case of lawyers (German experience); 4) the establishment of lawyer associations (companies) that are created to protect "public interests" and are representatives of not private clients, but the public (US experience); 5) enhancement of guarantees for the advocates to carry out their professional duties independently, without pressure, intimidation, obstacles, inappropriate interference (EU experience); 6) ensuring the secrecy of legal advice as a lawyer, as well as any other lawyer, even a lawyer-employee of the company (the experience of England).

The ways of improvement of the legislation regulating representation in the administrative process are offered: 1) introduction of amendments to the CAC of Ukraine, the Law of Ukraine "On Advocacy and Advocacy", harmonization of the provisions of the Constitution of Ukraine in order to eliminate the conflict of the existing administrative procedural legislation in which the representation is positioned as an additional form of protection under the constitutionally entrenched "lawyer's monopoly", which, in turn, contradicts the constitutional right to choose a lawyer and a lawyer services are due even; 2) detailed regulation in the KAS Ukraine of a situation where the party to the administrative process can not provide its representation by the lawyer and similar cases; definition of the essence of "minor dispute" and other nuances that follow from the reform of the "lawyer's monopoly"; 3) detailed legislative regulation of the possibilities of mediation and the participation of a representative, a lawyer; 4) securing the requirements and criteria regarding the educational qualification and professional level of the lawyer / representative; 5) introduction of amendments to the Administrative Code of Ukraine to ensure implementation of the right to representation in administrative proceedings for officials of government bodies (for example, by consolidating the right of authorized officials of the body to represent in court the interests of the body as a whole and its officials); 6) improvement of the legal regulation of the possibility of representation by the prosecutor of the interests of the

state and citizen, the Commissioner for Human Rights - the interests of a citizen in violation of his rights, which is a matter of public importance, and others.

The priority directions of improvement of organizational and procedural principles of representation in the context of judicial reform in Ukraine are elucidated: 1) organization of formation of the bodies of advocate's self-government and their interaction on the basis of "bottom-up", rather than "top-down"; 2) raising the level of professional training and other requirements for the representative; improvement of the procedures for passing the qualification examination, training, qualification improvement; 3) strengthening control and disciplinary liability in representative activities, specifying the grounds and procedure for bringing the lawyer to disciplinary responsibility; obligatory placement of information about bringing a lawyer to disciplinary liability on official sites; 4) intensification of organizational forms and procedures for the representation in the administrative process in the system of "electronic court"; provision of possibilities for its actual daily use (filing in electronic form applications, complaints, petitions and necessary documents; obtaining an electronic copy of a procedural document or a letterhead by e-mail or sms-message; familiarization with the case materials in the electronic cabinet; full informing of the participants of the process by means of electronic communications) the timing of the time and date of the trial, etc.); 5) implementation of the procedure for mediation in administrative proceedings as an additional tool for the professional activity of the representative; its settlement by procedural legislation; adoption of the special Law of Ukraine "On Mediation".

Key words: representation, representative, advocacy, administrative process, administrative proceedings, legal representative, mediation, administrative court, judicial reform, harmonization of legislation, European standards.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Величко О.М. Ефективність правових норм у сфері охорони навколишнього природного середовища. Митна справа. 2012. № 6. Ч. 2. С. 492–497.
2. Величко О.М. Права, свободи та законні інтереси громадянина як об'єкт захисту в адміністративному судочинстві. Митна справа. 2014. № 1. Ч. 2. Кн. 2. С. 143-146.
3. Величко О.М. Окремі аспекти змісту представництва в адміністративному судочинстві. *International journal of “Supremance of law” = Revista Științifică internațională “Suprematia dreptului”*. 2018. № 4. Р. 180–184.
4. Величко О.М. Діяльність прокуратури як органу представництва прав і законних інтересів в адміністративному судочинстві. Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Зб. наук. праць з економічних та юридичних наук. 2018. Вип. 20. С. 171–173.
5. Величко О. Представницька функція прокурора в адміністративному судочинстві. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія. Юридичні науки*. 2018. № 902. С. 82 –87. (наукометрична база Index Copernicus)
6. Величко О.М. Представницькі функції прокуратури в адміністративному судочинстві в контексті захисту прав та інтересів людини і громадянина. Наше право. 2019. № 1. С. 183–188.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Величко О.М. Права, свободи та законні інтереси громадян: поняття та зміст // Збірник тез учасників II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів 12 червня 2013р.) / НУ «Львівська політехніка». – Львів, 2013. – С. 324–327.
8. Величко О.М. Нагляд прокуратури за дотриманням законності як чинник забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян в

адміністративному судочинстві // Матеріали доповідей та статей Всеукраїнської науково-практичної конференції «Актуальні питання юридичної науки» (Львів, 26 квітня 2013р.) – Львівський інституту Міжрегіональної академії управління персоналом, 2013 – С. 41–43.

9. Величко О. М. Роль прокурора у дотриманні адміністративних процедур / О. М. Величко // Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави : збірник тез учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 12 червня 2013 р.). – Львів, 2013. – С. 62–64.

10. Величко О. М. Роль органів прокуратури у забезпеченні правоохоронної функції держави / О. М. Величко // Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави: матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 травня 2015 р.). – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2015. – С. 31–32.

11. Величко О. М. Представництво прокурором інтересів людини і держави в суді в контексті європейської інтеграції. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); [у 2-х ч.]; Кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 2. С. 12–14.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

СВП	Суб'єкт владних повноважень
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України
ЄС	Європейський Союз
РЄ	Рада Європи
ЦК України	Цивільний кодекс України
ЦПК України	Цивільний процесуальний кодекс України
ГПК України	Господарський процесуальний кодекс України
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
УВРПЛ	Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	14
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	25
1.1 Наукознавче підґрунтя дослідження представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві	25
1.2 Сутність, особливості та види представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві	47
1.3 Принципи та функції представництва в адміністративному судочинстві	56
1.4 Сучасний стан правового регулювання представництва в адміністративному судочинстві	68
Висновки до розділу 1	77
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕДСТАВНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	80
2.1 Поняття та зміст правового статусу представника як суб'єкта адміністративного судочинства	80
2.2 Повноваження представника прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві	90
2.3 Особливості юридичної відповідальності представника та контролю за його діяльністю у сфері адміністративного судочинства	97
2.4 Взаємодія представника з іншими учасниками адміністративного судочинства	115
Висновки до розділу 2	131

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПЕРЕДСТАВНИЦТВА ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	133
3.1 Зарубіжний досвід представництва в адміністративному судочинстві та можливості його використання в Україні	133
3.2 Удосконалення законодавства, яке регламентує представництво в адміністративному судочинстві	147
3.3 Удосконалення організаційних та процедурних засад здійснення представництва в контексті судової реформи в Україні	156
Висновки до розділу 3	166
ВИСНОВКИ	169
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	176

ВСТУП

Актуальність теми. Задекларована у Конституції норма про те, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою зумовлюють необхідність безумовного дотримання усіма органами державної влади прав, свобод та інтересів усіх громадян України, а також забезпечення відновлення їх у випадку порушення.

Трансформаційні перетворення, що відбуваються сьогодні в нашій державі, формування органів держави нового сучасного типу актуалізують питання цивілізованих відносин громадян та органів публічної влади.

Перенесення акценту в роботі цих органів на неухильне дотримання прав, свобод та інтересів громадян має стати догмою.

Водночас, ст. 55 Конституції України, встановила положення про те, що «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». А також те, що «кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань». У цьому контексті вагомим механізмом захисту прав, свобод та інтересів громадян виступає адміністративне судочинство, яке покликане справедливо, неупереджено та своєчасно вирішувати спори у сфері публічно-правових відносин. Для захисту своїх прав, свобод та інтересів в адміністративному судочинстві, особа має право звернутися до суду, або скористатися послугами представника. У зв'язку з цим у ст. 55 Кодексу адміністративного судочинства України передбачена можливість участі представників сторін та третіх осіб поряд зі сторонами та третіми особами у справі.

Натомість, доводиться констатувати, що попри ту вагому роль, яка відведена інституту представництва в оновленому КАС України, багато питань здійснення функцій представника залишаються спірними, невирішеними і такими, що потребують нормативного урегулювання. Безумовно такий стан речей

негативно впливає на своєчасність та неупередженість розгляду справ у сфері публічно-правових відносин.

Необхідно зазначити, що різноматні аспекти функціонування адміністративної юстиції доволі активно розглядаються багатьма вченими, що викликано потребою детального висвітлення питання становлення цього судового інституту. Так, зокрема, особливості правового статусі органів та осіб, які наділені правом представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві стали предметом наукового пошуку таких дослідників як: О.М. Бандурка, Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, П.М. Каркач, М.В. Косюта, М.Й. Курочка, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, Є.М. Попович, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, Ю.С. Шемшученко, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та ін.

Значний внесок у розробку теоретичних і практичних положень безпосередньо з питань особливостей процесуального статусу органів як суб'єктів реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави у судах різних спеціалізацій зроблено в роботах таких науковців, як О.В. Агєєв, О.В. Анпілогов, В.М. Бевзенко, С.С. Бичкова, М.М. Говоруха, К.В. Гусаров, Т.О. Дунас, О.Г. Кучер, О.П. Натрус, Ю.Є. Полянський, М.М. Руденко, І.А. Павлуник, С.Я. Фурса, С.А. Чванкін, М.Й. Штефан.

Вагомий доробок означених питань становлять праці таких зарубіжних учених, як Н. Александер, Л. Боулл, Х. Бесмер, Е. Ватцке, М. Герзон, Л. Герін, Г. Девіс, Р. Керролл, П. Ловенхайм, М. Манн, Х. Мессмер, Дж. Монк, С. Пен, М. Робертс, Дж. Уінслейд та ін.

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали висновки, викладені у працях відомих українських вчених, з-поміж яких В.Б. Авер'янов, В.Т. Білоус, Н.П. Бортник, В.О. Заросило, Р.В. Ігонін, І. Коліушко, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, О. В.Кузьменко, Р.І. Куйбіда, Б. Лeko, Т.О. Мацелик, О.І. Остапенко, О.М. Пасенюк, Ю.І. Педько, С.В. Петков, О.В. Скочиляс-Павлів, В.В. Стефанюк, Г.С. Стеценко, А.І. Суббот, В.В. Тильчик,

Г.В. Ткач, Г.І. Чуйко, А.М. Школик, І.Ю. Хомишин, Х.П. Ярмакі та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконане у відповідності до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (ст. 3), Концепції адміністративної реформи України, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 (розділ II), законів України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про запобігання корупції», «Про Конституційний суд України», «Про прокуратуру»; Указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»», «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» та ін.

Тема дисертаційної роботи відповідає науковому напрямку Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» 24.06.2014 р. протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження – на основі аналізу наукових праць, чинного законодавства та правозастосовної практики вивчити процесуальні аспекти представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві, а також сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення норм чинного законодавства у цій сфері.

Досягнення цієї мети зумовило необхідність у постановці та вирішенні таких *завдань*:

– проаналізувати наукознавче підґрунтя дослідження представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві;

- розкрити зміст інституту представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві;
- проаналізувати принципи представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві;
- визначити місце представництва прав, свобод та інтересів громадян в системі адміністративного судочинства;
- охарактеризувати зарубіжний досвід представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві;
- розглянути законодавче забезпечення представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві в деяких європейських країнах та Україні в контексті євроінтеграційних процесів;
- окреслити напрями формування законодавчих основ представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві.

Предмет дослідження – представництво прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві.

Методи дослідження. Відповідно до мети та завдань дослідження в дисертації використано систему методів наукового пізнання. З-поміж них загальнонаукові методи, методи науки управління, соціології, правознавства, а також спеціальні методологічні засади вивчення представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві.

Головним у цій системі виступає загальнонауковий діалектичний метод, що сприяв розгляду і дослідженню проблеми в єдності її соціального змісту та юридичної форми і здійсненню системного аналізу представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві (пп. 1.3, 2.1, 2.2). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, визначено наукознавче підґрунтя дослідження представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві та місце представництва в

системі адміністративного судочинства (п. 1.1, 2.1). Системно-структурний та порівняльно-правовий методи дозволили дослідити сутність представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві провідних європейських держав, розкрити принципи діяльності представників прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві (пп. 1.2, 1.3, 2.1., 2.2.). Використання соціологічного та статистичного методів сприяло узагальненню юридичної практики, аналізу емпіричної інформації, пов'язаної з темою дисертаційного дослідження (пп. 1.1, 1.3, 2.1, 2.3). Історико-правовий метод застосовувався для вивчення становлення та подальшого розвитку інституту представництва в адміністративному судочинстві (пп. 1.2, 1.3 2.1). За допомогою формально-юридичного методу було досліджено зміст правових норм, які слугують законодавчим підґрунтям забезпечення представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві, сформульовано пропозиції щодо їх удосконалення (пп. 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.3).

Порівняльний аналіз досвіду представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві у деяких зарубіжних країнах, їх синтез дозволив дослідити еволюцію регулювання цієї сфери за кордоном, визначити основні сучасні підходи, можливість їх застосування в Україні. Програмно-цільові методи стали підґрунтям для розробки запропонованих науково-практичних рекомендацій щодо представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві.

Науково-теоретичне підґрунття дисертаційної роботи складають наукові розробки українських і закордонних фахівців у сфері права.

Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів і відомств України, законодавчі акти окремих держав світу.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, експертні оцінки та узагальнення стану фактичного здійснення представництва представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є

однією з небагатьох системних наукових праць, де комплексно з використанням сучасних методів наукового пізнання, врахуванням новітніх досягнень правової науки аналізується представництво прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері.

Найсуттєвішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну та визначають особистий внесок дисертанта у розробку вказаної проблеми, є такі:

уперше:

- питання представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві розглянуто в контексті пізнання механізмів захисту прав людини в умовах євроінтеграційних процесів;
- визначено характерні особливості процесуального статусу представника, що впливають з норм процесуального законодавства.

удосконалено:

- підходи щодо теоретико-методологічного дослідження представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві;
- розуміння системи принципів діяльності представника в адміністративному судочинстві, у якій, на відміну від існуючих підходів, запропоновано виділяти принцип професіоналізму, адвокатської етики та гуманізму;

набули подальшого розвитку:

- особливості правового статусу прокурора у порівнянні з правовим статусом інших учасників адміністративного процесу, зумовленого низкою реформаційних перетворень цього органу;
- вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн, які мають достатнє законодавче підґрунтя представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві. Визначено найдоцільніші напрями застосування такого досвіду в Україні, а саме: 1) підвищення ефективності безоплатної

правової допомоги; 2) підвищення гарантій забезпечення адвокатам можливості здійснювати їх професійні обов'язки незалежно, без тиску, залякування, перешкод, недоречного втручання; 3) забезпечення таємниці юридичної консультації і адвоката, і будь-якого іншого юриста, навіть юриста-працівника підприємства; 4) запровадження інституту медіації в адміністративному судочинстві.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані та обґрунтовані в дисертації висновки і пропозиції мають науково-теоретичне і практичне значення у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки актуальних проблем представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві та адаптації вітчизняної нормативної бази у цій сфері до вимог Європейського Союзу;

- *правотворчості* – для подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві (*запропоновано зміни та доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України*);

- *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду;

- *навчальному процесі* – під час проведення занять із навчальних дисциплін «Адміністративний процес» та «Адміністративне судочинство» (*довідка НУ «Львівська політехніка» № 67-26-238 від 09.12.2017 р.*).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання та аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дисертації. Основні положення роботи оприлюднені на таких науково-практичних заходах: I-й Всеукраїнській науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах

формування правової держави» (м. Львів, 25 квітня 2012 р.); науково-практичній конференції *«Правові, соціально-психологічні та інформаційні процеси державотворення в контексті євроінтеграції»* (м. Львів, 8–9 лютого 2016 р.); засіданні I-го круглого столу *«Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку»* (м. Львів, 29 лютого 2016 р.); V Все-українській науково-практичній конференції *«Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави»* (м. Львів, 30 травня 2016 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції *«Тенденції розвитку адміністративного права в Україні»* (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції *«Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку»* (м. Львів, 30 березня 2018 р.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладено в 11 наукових публікаціях, з них 5 статей, опублікованих у фахових виданнях з юридичних наук, 1 з яких входять до збірника, включеного в наукометричну базу даних «Index Copernicus», у 6 тезах доповідей на науково-практичних заходах.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

1.1 Наукознавче підґрунтя дослідження представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві

Завданням адміністративного судочинства України є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Саме з цією метою в Україні був прийнятий Кодекс адміністративного судочинства України, який набрав чинності з 1 вересня 2005 року [1].

Адміністративне судочинство є доволі новим феноменом в українському праві. Фундаментальні основи нового виду правосуддя закріплені у Конституції України, ст. 125 якої містить положення про те, що «судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди» [2].

Реалізація принципу поділу влади, закріпленого ст. 6 Конституції України передбачає створення системи стримувань і противаг, взаємодії трьох гілок єдиної державної влади. Конституційними положеннями про те, що «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом» (ст. 41), що «кожному гарантується право на оскарження в

суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (ст. 55) закріплені гарантії судового захисту майнових та інших прав громадян від неправомірних дій суб'єктів публічної влади, а також інших осіб.

У ст. 125 Конституції України адміністративне судочинство прямо закріплено як особливий вид судочинства, що існує поряд з іншими видами судочинства, що передбачені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [3]. Однак, сьогодні, на відміну від інших видів судочинства, що склалися в Україні упродовж значного часу адміністративне судочинство як найважливіший процесуальний правовий інститут все ще не повністю відповідає стандартам правової держави, яке повинно вживати заходів для зміцнення і реформування судової влади, розширення правового захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб, забезпечення доступності правосуддя та ефективної діяльності судів і суддів.

Відображений у конституційних нормах вид адміністративного судочинства лише зараз починає набувати свого законодавчого закріплення з окресленням основних особливостей і засад функціонування.

Натомість у теорії адміністративного права все ще не вироблено однастайності у питанні змісту категорії адміністративне судочинство. Так, професор Н.Г. Саліщева під адміністративним судочинством розуміє «процесуальний порядок розгляду судами справ про оскарження (оспорювання) і нормативних правових, й індивідуальних актів, і дій органів публічної влади в особі органів виконавчої влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб» [4, с. 228]. Абсолютно справедливо і точно зазначено, що це діяльність судових органів (суддів), а не інших гілок державної влади. Саме слово «судочинство» є сполученим від слів «суд» і «провадження». На це вказує І.В. Панова, підкреслюючи, що «це не діяльність органів виконавчої влади, а спеціальний вид судочинства з розгляду адміністративних справ в особливому порядку, регламентованому нормами адміністративно-процесуального права» [5, с. 13]. Однак, таке визначення адміністративного судочинства «як спеціального

виду судочинства» навряд чи розкриває сутність і зміст цієї категорії.

Адже суть адміністративного судочинства, на думку А. Ф. Ноздрачева, складають правила розгляду і вирішення судом адміністративних справ [6].

На думку відомого вченого-адміністративіста Д. М. Бахраха адміністративне судочинство – це розгляд судами адміністративних справ у порядку, встановленому нормами адміністративно-процесуального права [7].

Отже, необхідно підкреслити, що аналізована діяльність – це процесуальна форма правосуддя, вона полягає у вирішенні судьями адміністративних справ у встановленому адміністративно-процесуальним правом порядку.

Однак, слід зауважити, що і сам зміст адміністративного судочинства визначається вченими по-різному. Відбувається це, передусім, з огляду на різні підходи до визначення такої категорії, як «адміністративний процес». Багато в чому це пов'язано з наявністю сформованих в теорії адміністративного права різних концепцій і підходів до розуміння адміністративного процесу. У сучасних тенденціях розвитку теорії адміністративного процесу спостерігаються три основних концепції. Перший напрям («юрисдикційна» концепція) включає в адміністративний процес виключно юрисдикційну діяльність державних органів. Другий напрям («управлінська» концепція) включає в адміністративний процес не тільки юрисдикційну діяльність, але і так звану управлінську діяльність (правотворчу, правонаділяючу) органів державного управління, однак, при цьому не розглядає як інститут, здійснення судом правосуддя в адміністративних справах. Третій напрям («юстиційна» концепція) пов'язує адміністративний процес виключно з діяльністю суду.

Представники «управлінської» концепції адміністративне судочинство (правосуддя) взагалі не відносять до адміністративного процесу. Представники «юрисдикційної» концепції, представляючи адміністративний процес виключно як адміністративну юрисдикцію, відповідно адміністративне судочинство вважають адміністративною судовою юрисдикцією, що здійснюється судами (судьями) в ході розгляду справ про адміністративні правопорушення. Так, А.П. Шергін, погоджуючись з думкою відомого конституціоналіста М.В. Баглая,

наводить його думку про те, що «адміністративне судочинство – це комплекс встановлених процесуальних правил, закріплених в Кодексі про адміністративні правопорушення ...» [8].

Представники «юстиційної» концепції ставлять рівність між адміністративним процесом і адміністративним судочинством, проте «провадження у справах про адміністративні правопорушення» виводять за рамки адміністративного судочинства. Так, Ю.М. Старілов вважає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке є сферою адміністративної юрисдикції і виникає у зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення, не повинно входити у сферу адміністративної юстиції (адміністративного судочинства), тому що адміністративно-юрисдикційні відносини, тобто відносини з розгляду справ про адміністративні правопорушення, складають якісно інший предмет правового регулювання в порівнянні з відносинами правового захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

Тривалі дискусії у національній правовій науці про зміст і структуру адміністративного процесу, не привели поки до вироблення однакового теоретичного пояснення цього правового феномена. Інтегроване розуміння адміністративного процесу, що містить різні види адміністративних проваджень, сьогодні поділяється значною частиною вчених-адміністративістів. Основним результатом досліджень і наукових суперечок з цього питання доцільно визнати сам факт активного розвитку адміністративного процесу та постановку питання про адміністративний процес як галузі права. Адміністративний процес є правовою реальністю, що концептуально не заперечується представниками різних напрямів наукового юридичного знання.

Активізація наукових розробок адміністративного процесу почалася в шістдесятих роках минулого століття. У цей час з'явилися дві традиційно протиставлювані концепції адміністративного процесу.

Якщо брати до уваги думки стосовно цього питання, які були висловлені автором цієї ідеї В.К. Колпаковим, можемо припустити, що інститут адміністративної відповідальності генетично однорідний з інститутами цивільної

й кримінальної відповідальності [9, с. 17-21]. У цьому випадку логічно припустити й однорідність процесуальних норм, що регламентують притягнення до адміністративної відповідальності, із цивільним і кримінальним процесами і, як результат, виділення у структурі адміністративно-процесуального права адміністративно-деліктного процесуального права. Однак, вважаємо, що такий підхід є не цілком правильним. Безумовно, не можна заперечувати певної спільності цих видів процесів, адже всі вони складають врегульовану відповідними процесуальними нормами діяльність, пов'язану з реалізацією норм матеріального права. Попри те, низка характерних рис дозволяє виділити адміністративний процес з-поміж так званих «традиційних» видів процесу.

Насамперед, варто підкреслити ту важливу обставину, що у разі, якщо цивільний і кримінальний процес реалізуються в такій специфічній формі державної діяльності як правосуддя, то адміністративний процес значною мірою характерний для іншого виду державної діяльності – управлінської. Слід також мати на увазі, що цивільний і кримінальний процеси – суть діяльність правозастосовна, натомість адміністративному процесові характерно не тільки правозастосування, але й нормотворча діяльність, наприклад, при розробці й прийнятті актів управління нормативного характеру. Не можна також не зауважити і те, що адміністративний процес, на відміну від традиційних видів процесу, забезпечує реалізацію матеріальних норм не тільки адміністративного, але й інших галузей права. Його особливість підкреслюється й характером управлінської діяльності, що носить в основному позитивний характер, тоді як цивільний (меншою мірою) і кримінальний процес є за своєю суттю юрисдикційними. Особливість управлінської діяльності багато в чому обумовлена і значно ширшим колом суб'єктів здійснення адміністративного процесу. І, нарешті, розмаїтість управлінських зв'язків, різнобічність і різноманіття управлінської діяльності визначають і структуру адміністративного процесу, значну кількість проваджень, які його складають.

Юрисдикційна концепція (вузького тлумачення адміністративного процесу) і найбільш науковий її виклад відображено І. Пахомовим у підручнику «Радянське

адміністративне право» (І. М. Пахомов. Львів 1962 рік), управлінська концепція широкого тлумачення адміністративного процесу була обґрунтована в роботах В. Цветкова [10].

Концепція вузького розуміння адміністративного процесу (юрисдикційна), запропонована Є. Додіним, визначала процес, як встановлену законом діяльність з вирішення суперечок, що виникають між сторонами, які не перебувають в службовому підпорядкуванні, та щодо застосування заходів адміністративного примусу [11].

Представники юрисдикційної концепції визначали адміністративний процес, погоджуючи його сутність з існуючими традиційними процесами: цивільним і кримінальним. Юрисдикційна природа цих процесів була взята за основу, з огляду на це адміністративний процес подавався ними як порядок вирішення суперечок, які зачіпають компетенцію органів управління, і як порядок застосування заходів адміністративного примусу.

Як зазначає Т. Коломоєць, розкриваючи генезу адміністративного процесу в українській науковій думці, широке тлумачення адміністративного процесу сформулювали праці О. Якуби, Ю. Битяка, В. Зуй, Л. Коваля, В. Шкарупи, Н. Саліщевої та інших, які писали, що адміністративний процес в широкому розумінні становить виконавчо-розпорядчу діяльність органів державного управління; адміністративний процес у вузькому сенсі є діяльність органів державного управління з розгляду індивідуальних підвідомчих справ [12, с. 155].

Ретроспективний погляд на накопичений юридичною наукою матеріал, зіставлення розробок українських вчених із результатами сучасних досліджень в галузі провадження у справах про адміністративні правопорушення дозволив зробити низку висновків, найбільш важливими з яких є такі:

– поняття, ознаки, концепція розвитку адміністративного процесу та провадження у справах про адміністративні правопорушення зокрема, інші висновки, що становлять основу сучасного розуміння цієї категорії, були сформульовані до 90-х років ХХ століття та зараз розвиваються в контексті адаптації національного законодавства до вимог адміністративного законодавства,

що застосовується в країнах-членах Європейського Союзу;

– для наукових доктрин, які існували до набуття Незалежності держави у галузі адміністративного права, характерним є домінування нормативістської концепції, що зумовлювала переконання дослідника в абсолютній достатності правових засобів для вирішення будь-яких питань, що виникають, зокрема, в сфері вирішення спорів публічно-правового характеру. За основу приймається теза про те, що в разі конфлікту між вимогами правового припису і іншої соціальної норми гарантується пріоритет перших. Адміністративістика з її орієнтацією на стан нормативної складової сприймалася як не точна наука. Однак, насправді, здоровий глузд в нормативному регулюванні, до якого прагне будь-який дослідник цієї сфери, категорія конкретно історична, що залежить не тільки від предмета правового регулювання, а й від системи цінностей, характерної для того середовища, в якому здійснюється державна управлінська діяльність.

Характерною особливістю є те, що виникають нові теорії та доктрини класифікації юридичних наук. Так, А. Кириченко і Ю. Ланцедова пропонують будувати класифікації юридичних наук на основі їх гіпергрупових завдань, що покликані охопити все існуюче та перспективне різноманіття юридичних наук, розкрити їх справжню наукову сутність і основи та показати перспективу розвитку кожної з юридичних наук [13, с. 139].

На думку А. Тантули, справжня юридична природа юридичних наук, розкривається коли всі існуючі та перспективні видові поділи за вказаною класифікаційною основою доцільно уявити в контексті першого та другого базисного завдання юриспруденції, тобто в контексті відповідно правотворчості та правозастосування, з одного боку, і антиделіктної діяльності, з іншого боку [14, с. 57].

Водночас, А. Кириченко, Ю. Ланцедова та А. Тантула виділяють таке: процедурні юридичні науки, на які покладається завдання щодо розробки правової форми (процедури, порядку) раціонального, ефективного і якісного подолання кожного з різновидів правопорушень: внутрішні (полінауковий процедурний напрям – теорологія антиделіктних відомостей (теорія доказів);

супутні (Конституційне судочинство України); моноантиделіктне (антикримінальне (кримінально-процесуальне) і адміністративне (адміністративний процес) судочинство України); регулятивно-антиделіктне: трудове (частково-процедурна частина Кодексу законів про працю, в основному – низка інших дисциплінарних правових актів), де-факто майново-договірне (цивільне процесуальне) і де-юре майново-договірне (господарське процесуальне) судочинство України [15, с. 60].

З початку ХХІ століття, вчені (В. Авер'янов, І. Голосніченко, С. Гончарук, Р. Калюжний, С. Ківалов, Л. Коваль, Т. Коломоєць, В. Колпаков, І. Коліушко, Д. Лук'янець, Н. Нижник, О. Кузьменко, О. Остапенко, В. Петков, М. Тищенко та інші) давали узагальнену характеристику адміністративного процесу, визнаючи право на існування двох концепцій: юрисдикційної і управлінської. Однак, різне судження виражалося не тільки з приводу змісту адміністративного процесу, а й в тотожність понять «процес» і «провадження».

Представники юрисдикційної концепції вважали, що категорія «провадження» ширше категорії «процес», воно охоплює практично всі сторони діяльності апарату державного управління.

Критикуючи таку позицію, Ю. Битяк зазначав, що процес можна порівняти з провадженням; процес є форма діяльності, а провадження є змістом цієї діяльності. Іншими словами процес виражається в здійсненні провадження [16, с. 189-192.]. Обґрунтовуючи детермінованість цих категорій, О. Кузьменко визначає процес, як суму проваджень, провадження – як частина процесу [17].

В юридичній літературі запропоновано варіант поділу процесу на провадження: адміністративний процес представлений як комплекс юрисдикційних і процедурних проваджень. Процедурні провадження включають ліцензійно-дозвільне, реєстраційне, щодо прийняття правових актів управління. Видами юрисдикційних проваджень можуть бути: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження за зверненнями (скаргами, заявами, пропозиціями).

Водночас, М. Самбор зазначає, що важливим аспектом проблеми

визначення місця адміністративно-деліктного права в системі права виступають питання, пов'язані з тим, що адміністративно-деліктне право об'єднує норми матеріального та процесуального права, що вже вказує на неможливість його ототожнення з одним інститутом у межах однієї галузі права [18, с. 102].

У роботах вчених-адміністративістів (О. Бандурки, М. Тищенко, С. Гринько, Т. Гуржій, О. Кузьменко, Г. Лиско, А. Лялька, Д. Мовчан, Т. Москаленко, О. Остапенка, Я. Пономарьова, В. Тимощук, І. Ткач) розглядаються різні види адміністративних проваджень, які доволі часто не збігаються ні за визначенням, ні за змістом [19, с. 16-21.]. Необхідність систематизації адміністративних проваджень в структурі адміністративного процесу обумовлена їх різною орієнтованістю за змістом і завданням.

При цьому, як зазначає Д. Лук'янець, процедура притягнення до адміністративної відповідальності оформлена у вигляді адміністративного провадження з усіма притаманними йому ознаками. Уявлення про роль адміністративної відповідальності в умовах сучасного суспільства дають три її основні концепції – управлінська, публічно-сервісна та правозахисна. Відповідно до управлінської концепції адміністративна відповідальність становить специфічний засіб реалізації примусового методу державного управління. У контексті публічно-сервісної концепції адміністративна відповідальність може виступати як засіб забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із договорів та інших відносин, які не належать до державного управління. З погляду правозахисної концепції, адміністративна відповідальність є елементом механізму захисту прав і свобод [20, с. 32].

Представники управлінської концепції пропонують класифікувати адміністративні провадження за характером індивідуально-конкретних справ [21, с. 572]. У зв'язку з цим у межі адміністративного процесу включають законодавче закріплення провадження: нормотворче; за зверненнями громадян; щодо адміністративно-правових спорів, скарг; у справах про заохочення та нагородження, у справах про адміністративні правопорушення; у дисциплінарних справах, провадження щодо надання прав (реєстраційне, ліцензійне), виконавче

провадження. Критикуючи такий підхід вчені зазначають, що запропонована конструкція містить простоту сприйняття, проте плутанина полягає в тому, що адміністративний процес розділяється на три види проваджень, які водночас включають ще цілу низку проваджень.

О. Когут аналізуючи співвідношення адміністративного процесу з адміністративними провадженнями, зміст та класифікацію останніх, зробила висновок про те, що, враховуючи тісний зв'язок адміністративного процесу з державним управлінням, необхідно розділяти адміністративні провадження за змістом адміністративно-процесуальної діяльності на: процедурні (пов'язані з діяльністю правозастосовного характеру, за якої відбувається реалізація диспозиції відповідної адміністративно-правової норми) та юрисдикційні (пов'язані з правоохоронною діяльністю, спрямованою на реалізацію санкції відповідної норми) провадження [22, с. 3].

Спираючись на існуючі варіанти класифікацій адміністративних проваджень, О. Кузьменко і Т. Гуржій пропонують компромісний варіант видів проваджень і включають практично всі раніше запропоновані в теорії адміністративного права провадження. При цьому автори вважають, що в структуру можуть входити інші адміністративні провадження, нові, що виникають в процесі розвитку доктрини адміністративного права та процесу.

Водночас, наукове обґрунтування та визначення місця адміністративно-правових спорів (конфліктів) у структурі адміністративного процесу має важливе значення. Це, на наш погляд, спричиняє необхідність більш детально зупинитися на питаннях структурування адміністративного процесу. З погляду на дослідження В. Тімашова, критерієм структурування адміністративного процесу може бути зміст функцій, які виконуються адміністративними органами, що вбачає правозастосовну діяльність держави в двох напрямках: як адміністративну і як судову [23, с. 169-178.]. У структурі адміністративного процесу виділяють два процеси: адміністративно-регулятивний і адміністративно-охоронний. При цьому адміністративно-регулятивний процес включає провадження, що надають право (ліцензійне, дозвільне, заохочувальне), екзаменаційно-конкурсне, експертно-

посвідчувальне. Адміністративно-охоронний процес містить адміністративно-примусові і адміністративно-конфліктні провадження.

Існують інші точки зору, наприклад, виділяють в адміністративному процесі три види процесів (адміністративно-правотворчий, адміністративно-правонадільний, адміністративно-юрисдикційний), які в свою чергу включають в себе, відповідно, правотворче (щодо прийняття нормативних актів органами виконавчої влади), правонадільне (приватизаційне, заохочувальне, реєстраційне, атестаційне) і юрисдикційні (за зверненнями, у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне, виконавче) провадження. У юридичній літературі зустрічається пропозиція про доцільність поділу адміністративного процесу на три види процесів: адміністративно-управлінський, адміністративний юрисдикційний, адміністративно-судовий.

Розглянуті судження про зміст адміністративного процесу орієнтовані на включення в адміністративний процес декількох видів процесів: адміністративно-управлінського (адміністративно-правотворчого, адміністративно-правонадільного, оперативно-розпорядчого), адміністративно-юрисдикційного (адміністративно-охоронного), адміністративно-судового (адміністративно-захисний, адміністративно-юстиційний, адміністративного судочинства), які в свою чергу включають низку адміністративних проваджень.

Отже, на наш погляд, різні адміністративні провадження необхідно систематизувати в структурі адміністративного процесу.

У свою чергу, зауважимо, що при всій різноманітності класифікацій проваджень у структурі адміністративного процесу, незмінним є визнання існування адміністративно-судового процесу як елемента захисту прав особи в публічно-правовій сфері. До того ж, детальні та вичерпні, на наш погляд, дослідження численних публікацій в юридичній літературі останніх десятиліть проведено в роботі А. Тарасюк «характеристика адміністративної юстиції в працях провідних вітчизняних вчених» [24, с. 165-173.].

Слід підкреслити і той факт, що адміністративне судочинство (більшою мірою, ніж будь-який інший вид судочинства) як форма здійснення правосуддя

при розгляді спорів та інших справ, що виникають з відносин громадян з органами публічної влади, є гарантією захисту прав та інтересів громадян, оскільки передбачає застосування певних правил, обумовлених специфікою таких взаємин. Адміністративне судочинство характеризується наявністю власних принципів і процесуальних правил, що відображають природу публічно-правових спорів.

У контексті нашого дослідження необхідно зауважити, що інститут правовідносин посідає центральне місце в системі права будь-якої галузі права. Правовідносини, що виникають у порядку адміністративного судочинства, не є винятком, адже такі їх елементи, як права й обов'язки, мають можливість реалізуватися через відповідну процедуру розгляду справи, реалізацію стадійності процесу тощо. Проте представницькі правовідносини у сфері адміністративного судочинства характеризуються численними прогалинами й колізіями і в законодавчому ключі, і в доктринальному значенні. На наше переконання, це пов'язано з тим, що наявна дихотомія стосується насамперед методологічних проблем самої юридичної конструкції правовідносин представництва в адміністративному судочинстві, яка наявна в силу невідмежування відносин представництва від владних, процесуальних і матеріальних правовідносин тощо. До того ж наявна проблема опосередковується потребою в сприйнятті їх суті через євроінтеграційний аспект.

Розглядаючи розвиток доктрини правовідносин, що склалась у теорії права або в адміністративному процесі, важливо вказати на те, що концепція правовідносин має сьогодні досить стабільний характер у межах їх структури й елементів. Серед учених, які досліджували інститут правовідносин, у теорії права можна назвати С.С. Алексеєва [25, с. 246, 248-250, 250-255], В.М. Протасова [26], Ю.К. Толстого [27], Р.О Халфіну [28]; у цивільному та адміністративному праві (матеріальному праві) – О.І. Харитонову [29], А.І. Дрішлюка, Є.О. Харитонова [30]; в адміністративному судочинстві (процесуальному праві) – В.М. Бевзенка [31; 32], Д.А. Козачук [33], Л.Ю. Галайдюк [34, с. 127-137] та деяких інших [35]. Проте адміністративні

правовідносини представництва в адміністративному судочинстві, зокрема в порівняльно-правовому зрізі, не вивчалися. Це й спонукає до постановки завдань та їх вирішення в доктринальному сенсі.

Загальновідомим є той факт, що сьогодні наука перебуває на етапі серйозних трансформацій. Адже розширюється та відкривається проблематика раніше заідеологізованих тем, вводиться в науковий обіг можливість використання переосмисленої тематики з урахуванням новітніх методологічних надбань [36, с. 5]. В інституті правовідносин такі трансформаційні процеси також наявні, а тому не можуть не позначитись на потребі в їх переосмисленні у зв'язку з ключовими чинниками, зокрема забезпеченням імплементації європейських стандартів.

Так, у положеннях Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» визначено: «У межах прийняття Європейської програми розвитку державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, <...> створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, <. > забезпечення процесу адаптації законодавства України» [37].

Зрозуміло, що норми цього закону застосовано під час реформування інституту правової допомоги, інститутів адвокатури та прокуратури, а також інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві в контексті кращих європейських традицій. На адаптаційний процес вказує також низка процесуальних норм, які наведені в Кодексі адміністративного судочинства України, адже вони визначають, що під час здійснення адміністративного судочинства необхідно застосовувати ті міжнародні угоди, які ратифіковані й діють на території України. Наприклад, у ч. 2 ст. 3 КАС України визначено, що «якщо міжнародним договором, згоду на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, передбачено інші правила, ніж встановлені цим Кодексом,

застосовуються правила міжнародного договору» [1]. Водночас, ч. 2 ст. 6 КАС України міститься положення про те, що «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини» [1].

Отже, саме ці обставини вказують на необхідність під час здійснення адміністративного судочинства враховувати та застосовувати міжнародні документи, рішення суду, зокрема, у частині представницьких правовідносин в адміністративному процесі.

Наприклад, у рішенні Європейського суду з прав людини в справі «Ceferin v. Slovenia» від 16 січня 2018 р. звернено увагу на те, що реалізація адвокатом як представником своїх процесуальних прав та виконання обов'язків у судовому процесі зумовлюється певними межами щодо висловлення критики щодо суду. Цікавим є й те, що в цьому рішенні суд додатково звертає увагу на критерії тієї чи іншої критики, їх допустиму межу та особливості [38], чим фактично вказує на додатковий зміст правовідносин представництва. Також наведені обставини свідчать про особливості застосування інтеграційних норм в адміністративному судочинстві під час реалізації представницьких функцій адвокатом у судовому процесі.

Досліджуючи інтеграційні можливості застосування права Європейського Союзу, А.М. Кучук справедливо звертає увагу на дію принципу правового поліцентризму. Адже, на думку дослідника, у сучасному суспільстві інтеграція має здійснюватися саме на правових засадах; це зумовлює виникнення та розвиток міжнародно-правових норм, необхідність адаптації, уніфікації й гармонізації не лише та навіть не стільки законодавства, скільки права, що може мати негативні наслідки для населення відповідних держав [39, с. 20].

Для більш детального аналізу суті представницьких правовідносин в адміністративному судочинстві варто провести розгорнутий аналіз інституту представництва, його стану та віднайти додаткові умови, що потребують урахування в його характеристиці в доктрині адміністративного права.

Так, відповідно до ст. 55 КАС України сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до

суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та/або через представника [1]. Відповідно, процесуальний статус сторони або третьої особи визначатиме також специфіку правовідносин представництва, яке варто детально проаналізувати.

У юридичній енциклопедії зазначається, що правові відносини – це насамперед суспільні відносини, які регулюються правом. Вони можуть бути односторонніми та двосторонніми; виникають на підставі таких юридичних фактів, як договір, адміністративний акт, правопорушення, та регулюються законами й іншими нормативно-правовими актами [40, с. 44-45].

Р.О. Халфіна зазначає, що правовідносини - це саме та форма, у якій абстрактна норма права набуває свого реального буття, утілюючись у реальних, конкретних суспільних відносинах. Отже, інститут правовідносин виражає особливий вид зв'язку права з регульованими ним суспільними відносинами, де діалектично поєднується абстрактність норми з конкретними відносинами, що виникли [41, с. 6]. При цьому така форма реальних суспільних відносин розглядається не як зовнішня оболонка, а як структура, модель поведінки, що пронизує виникле суспільне відношення [42, с. 7]. Безперечно, оскільки таку модель поведінки, її формуляр закріплює зміст правовідношення (права й обов'язки, закладені в дефініції норми права).

Отже, фактично правові відносини – це специфічні суспільні відносини, що виникають на основі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [43, с. 271], а правовідношення – реалізація правової норми [44, с. 51].

В адміністративному процесуальному праві деякі дослідники цілком виправдано акцентують увагу на тому, що адміністративно-процесуальні правовідносини складаються із суб'єкта, об'єкта та змісту; становлять такі процесуальні відносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства між судом, сторонами та іншими особами, які сприяють здійсненню судочинства; спрямовані на захист права на реалізацію прав та інтересів (спір про право), поновлення таких прав (спір про права) невіддільних суб'єктів від порушень

(невизнання, обмеження) рішеннями (діями, бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень, а також охорону порядку реалізації повноважень (законності прийняття рішень) владними суб'єктами у сфері публічно-правових відносин [45, с. 135].

У доктрині адміністративного процесуального права також зазначається, що процесуальні правовідносини забезпечують реалізацію розпоряджень матеріальних правових норм, тобто складаються з приводу вирішення індивідуально-конкретних справ. Крім того, правовідносини в судовому адміністративному процесі виникають під час порушення вимог адміністративно-правової норми та невиконання адміністративного обов'язку на основі зіткнення суперечливих інтересів суб'єктів матеріальних і процедурних правовідносин. Вони виникають на підставі публічно-правової конфліктної ситуації, тобто спрямовані на вирішення спору та захист прав та інтересів суб'єктів у сфері публічно-правових відносин [45, с. 133].

Отже, з огляду на традиційну тріаду елементів адміністративних правовідносин доцільно зауважити, що правовідносини адміністративного судочинства характеризуються певними елементами, що зумовлюють їх вид та особливості (наприклад, правовідносини між адміністративним судом і позивачем, відповідачем та його представником, судом та третіми особами тощо) [46, с. 103]. Однак, не вступаючи в дискусію щодо особливостей прав та обов'язків, що виникли (повноважень), важливо відповісти не стільки на питання про те, між ким виникають представницькі правовідносини в адміністративному судочинстві, скільки про те, яка їх юридична конструкція, який зміст елементів правовідносин, а також чим зумовлюється традиційне розуміння підходу до правовідносин «суд – позивач», «суд – відповідач», «суд – представник – позивач, відповідач, третя особа» тощо.

Із цього важливою постає та обставина, варта уваги, що правова природа будь-яких представницьких правовідносин завжди генетично постає з матеріальних правовідносин (прав та обов'язків, які склались між сторонами – «представником» та «особою, яку представляють» (майбутньою стороною в

справі) – *О. В.*). Так, у доктрині цивільного права відмічається унікальна структура побудови правових зв'язків між його учасниками. Зокрема, виділяють внутрішню та зовнішню гілки правовідносин. Внутрішня – це насамперед зв'язки між представником і представленим, що засновані на довірі (загальній чи професійній), а зовнішня – між представником та третьою особою [47, с. 407].

Відповідно до ст. 57 КАС України [1] представником у суді може бути адвокат або законний представник. А в справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим же кодексом, представником може бути фізична особа, яка, відповідно до ч. 2 ст. 43 КАС України, має адміністративну процесуальну дієздатність. Натомість органи або інші особи, яким законом надано право звертатись до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, можуть представляти в суді їх посадові особи, крім випадків, коли такі органи та особи є стороною чи третьою особою в справі.

Отже, процесуальні представники в адміністративному судочинстві характеризуються низкою особливих ознак, які виділяють їх процесуальний статус, правосуб'єктність тощо. Однак за будовою самих правовідносин представництва вони також засновуються на внутрішній і зовнішній юридичній конструкції. Проте центральним суб'єктом, без якого не можуть реалізовуватись представницькі правовідносини загалом, є суд. Адже аксіоматичним є положення про те, що поза судом не можуть виникати будь-які процесуальні правовідносини, у тому числі й представницькі. Інакше вони матимуть матеріальний (цивільний, адміністративний) характер, проте жодним чином не будуть характеризуватись як відносини процесуального представництва з огляду на дію для службових повноважень.

Водночас законодавець зазначає, що одна й та ж особа може бути одночасно представником або декількох позивачів, або декількох відповідачів, або декількох третіх осіб на одній стороні за умови відсутності конфлікту інтересів між ними (ч. 3 ст. 57 КАС України) [1]. Однак, слід врахувати положення ч. 2 ст. 58 КАС України, у якій проголошено, що особа не може бути представником, якщо вона в

цій справі представляє або представляла іншу особу, інтереси якої в цій справі суперечать інтересам її довірителя. Натомість, тлумачення понять «конфлікту» та «суперечності інтересам» законодавцем не наводиться, і розмежування між ними не проведено.

Варто зауважити, що стосовно множинності здійснення представницьких відносин законодавець акцентує увагу лише на можливості мати одного представника іншими особами на одній стороні (або декількох представників), проте їх кількість (кількість представників, яких може мати в множинності відносин та чи інша сторона (адвокатів, законних представників тощо)) не визначається. Наводячи процесуальну аналогію з кримінального судочинства, зауважимо, що такий «запобіжник» у Кримінальному процесуальному кодексі України визначається (закріплюється).

Тому з огляду на складність правовідносин представництва, їх дуальну природу, значний комплекс прав та обов'язків, що виникають між представниками й сторонами, судом, ми можемо вказати щонайменше на неповноту такої норми в частині того, що в ній закладено «рефлекс», який може призвести до будь-яких ускладнень розгляду справ у порядку адміністративного судочинства, а також обмежити права представників, тобто фактично блокувати процес за допомогою інституту представництва в силу зловживань процесуальними правами на представництво.

З огляду на це доцільно звернути увагу також на думку, наведену В.М. Бевзенком, згідно з якою зміст правового статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному процесі відповідає традиційній структурі правового статусу будь-якого суб'єкта правовідносин. Однак статус суб'єкта владних повноважень у зв'язку з його вступом в адміністративний процес набуває різних форм: статус сторін, статус третіх осіб, статус органів, уповноважених у суді захищати права, свободи й інтереси інших осіб [48, с. 17]. Проте саме на рівні суб'єктивного складу, його адміністративного процесуального статусу, як і повноважень, виникає проблема відмежування представницьких правовідносин від службово-допоміжних або будь-яких інших, пов'язаних із проходженням

служби, а також процесуальних. Адже від цього очевидно залежатимуть питання можливості покладення на представника адміністративної процесуальної відповідальності за зловживання правами, питання виконання процесуальних прав та обов'язків, питання забезпечення виконання представницьких функцій, як і захисту й охорони інтересів представленого, або загалом сприяння забезпеченню ефективності здійснення адміністративного судочинства.

Також заслуговує на увагу позиція В.М. Бевзенка в тому, що під час визначення учасника адміністративного процесу необхідно виходити з того, хто саме є ініціатором, «джерелом» вчинення дій, бездіяльності або рішення. При цьому вчений акцентує увагу на тому, що таким ініціатором може бути не будь-яка посадова чи службова особа, а лише та, яка уповноважена на владне волевиявлення. Тобто учасником адміністративного процесу як суб'єкт владних повноважень є той, хто має передбачене законом право вступати в публічні правовідносини від свого імені, виконуючи владні повноваження [48, с. 17]. Це й стосується інституту процесуального представництва.

Водночас для більш широкого розуміння змісту правовідносин представництва в адміністративному процесі варто приділити увагу іншому аспекту взаємодії деяких спеціальних законів із нормами, що регулюють процесуальний інститут представництва, а також вказати на деякі проблеми.

Зокрема, особливим аспектом з'ясування правовідносин представництва є участь в адміністративному судочинстві Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (УВРПЛ) та прокурора. При цьому йдеться насамперед про низку недоврегульованих процесуальним законом питань повноважень вступу в справу УВРПЛ та прокурора, конкуренції їх участі, дублювання повноважень тощо.

Із цього приводу важливо звернути увагу на думку процесуалістів з інших галузей права. Так, цивільний процесуаліст Я.Я. Мельник, досліджуючи інститут УВРПЛ, слушно звернув увагу на наявну проблему в цивільному судочинстві. Дослідник акцентує увагу на деяких застереженнях щодо участі цього суб'єкта в судочинстві, а саме на незабезпеченні в процесуальний спосіб «процесуальної

безпеки». На його думку, УВРПЛ є суб'єктом процесуальної безпеки, оскільки реалізовує правову політику інтересів держави щодо забезпечення охорони й захисту прав людини в цивільному судочинстві у зв'язку зі сприянням і забезпеченням функцій судовою владою, дотриманням верховенства права. Учений доводить колізію між УВРПЛ та прокурором як представниками за статусом і стверджує про їх реальний конфлікт інтересів [49, с. 44]. В адміністративному судочинстві такий конфлікт інтересів дублюється автоматично, позначається негативно на адміністративній процесуальній формі як чіткому порядку з розгляду й вирішення судом адміністративних справ.

Також, на нашу думку, важливо дати відповідь на питання про те, чи припиняються службові повноваження тих органів, які покликані захищати права, свободи й інтереси осіб в адміністративному судочинстві, у зв'язку з набуттям адміністративного процесуального статусу суб'єкта адміністративного процесу. Чи вони, навпаки, доповнюються процесуальними правами та обов'язками, власне процесуальним статусом?

Наприклад, законне представництво, що стосується участі в адміністративному процесі батьків, усиновлювачів, опікунів чи інших осіб, визначених законом (у порядку ст. 56 КАС України), має іншу правову природу, а відтак дещо іншого характеру елементи правовідносин представництва в адміністративному процесі. Адже їх правова природа постає при цьому із Сімейного кодексу України та низки інших спеціальних нормативно-правових актів, які регулюють сферу опіки й піклування. Отже, не тільки їх статус, а й права та обов'язки будуть доповнюватись і впливати на зміст процесуальних відносин.

Зокрема, до особистих немайнових прав батьків (матері та/або батька) і сімейним законодавством, і вченими та практиками віднесено право батьків звертатися до суду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій за захистом прав та інтересів дитини, а також непрацездатних сина, доньки як їх законних представників без спеціальних на те повноважень. Батьки мають право також звертатися за захистом прав та інтересів

тоді, коли відповідно до закону вони самі мають право звертатися за таким захистом. Неповнолітні батьки, яким виповнилося 14 років, мають право на звернення до суду за захистом прав та інтересів своєї дитини [50, с. 148-149].

При цьому варто звернути увагу на те, що щодо батьків, усиновлювачів, опікунів чи інших осіб, визначених законом, як групи законних представників надані сімейним законодавством статусні права й обов'язки батьків, опікуна чи піклувальника не припиняють діяти також під час здійснення цивільного судочинства. Ідеться про ті права та обов'язки, які мають особистий немайновий характер, тобто є невід'ємними від особи-носія та продовжують діяти в адміністративному судочинстві, доповнюючи зміст представницьких правовідносин. Однак, це відбувається не завжди, винятком можуть бути ситуації, коли батьки позбавлені батьківських прав або припинене опікунство над дитиною.

Інший момент особливостей адміністративних процесуальних правовідносин торкається контексту участі представника в адміністративному процесі задля реалізації медіаційної функції. При цьому реалізація представницьких правовідносин набуває по-своєму унікального змісту й обсягу, меж. Звісно, сьогодні альтернативні способи врегулювання спорів дедалі частіше затребувані в механізмі правового регулювання, також вони прийнятні в адміністративному судочинстві.

У доктрині адміністративного судочинства зазначається, що медіація (посередництво) – це метод урегулювання конфлікту між сторонами на основі переговорів за участю нейтральної особи (посередника) з метою укладення обов'язкової для сторін угоди зі спірного питання; третя особа не має права ухвалювати рішення [51, с. 362].

Аналізуючи інститут представництва, що закріплений у КАС України, нормативно-правові регулятори щодо участі представників у медіаційних формах (процедурах), можемо зауважити, що відсутність спеціального закону позначається також на відсутності відповідної судової процедури та призводить до нівелювання виконання євроінтеграційної програми адаптації законодавства до

вимог Європейського Союзу в частині забезпечення права на справедливий суд і на ефективний захист.

Отже, в адміністративному судочинстві відносини представництва мають подвійну юридичну конструкцію, оскільки конструюються з приводу одного об'єкта, проте між різними суб'єктами (за множинності учасників), які опосередковуються специфічним та однорідним комплексом прав та обов'язків або ж наявністю повноважень (наприклад, «позивач, відповідач (або такі за множинності) – суд – представник», «представник (або такі за множинності) – суд»). У такому разі представник як самостійна процесуальна особа повинен наділятися відповідним процесуальним статусом.

Отже, підсумовуючи проведений у першому підрозділі аналіз наукознавчого підґрунтя дослідження представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві можемо зробити висновки, що:

– адміністративні провадження нині є найпоширенішими, оскільки охоплюють майже всі сфери нашого життя, діяльність установ, підприємств, організацій та насамперед держави. Але все ж таки, незважаючи на таке поширення, адміністративні провадження, так само як і адміністративний процес, достатньо не розглянуті й донині. Значна кількість адміністративно-правового матеріалу та його досить складна систематизація створюють ще більшу складність у його вивченні;

– стосовно місця адміністративного судочинства у системі адміністративного процесу, то позиція законодавця з цього питання відображена в Кодексі адміністративного судочинства України. У ч. 5 ст. 4 КАС України зазначено, що «адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом» [1]. Відповідно, ч. 1 цієї ж статті встановлює, «адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір» [1].

– правовідносини представництва в адміністративному процесі мають багатогранну правову природу та юридичну конструкцію. Вона пов'язана з матеріальним публічним або приватним правом, зокрема, залежно від того, який

суб'єкт права покликаний (уповноважений) представляти інтереси свого довірителя/представленого. Юридична конструкція адміністративних процесуальних правовідносин представництва має подвійну конструкцію, причому та її частина, що пов'язана з матеріальним правом (у відношенні «представник - особа, яку представляють»), доповнює процесуальний статус представника. Адже немайнові права в цьому сенсі не припиняються, а тривають, впливаючи на зміст повноважень представника в адміністративному судочинстві.

Натомість у правовому регулюванні інституту представництва в адміністративному процесі спостерігається недосконалість адміністративної процесуальної форми, яка пояснюється такими прогалинами законодавства: щодо процедури залучення; щодо кількості можливих представників і їх службового статусу; щодо забезпечення права на безпеку в процесуальному й матеріальному сенсі, адже не розроблено законодавчі процесуальні запобіжники для усунення ризиків і загроз охороні матеріальних і процесуальних прав представником свого довірителя/представленого тощо. Це й призводить до потреби у відповідних законодавчих змінах у частині вдосконалення інституту представництва в адміністративному судочинстві.

1.2 Сутність, особливості та види представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві

Однією з ознак демократичного суспільства є наявність урегульованого адміністративного судочинства. З метою захисту законних інтересів, прав і свобод населення державою нині створено різноманітні способи та механізми, одним із найбільш дієвих серед яких є захист у суді. Проте навіть у такому випадку, частіш за все, люди потребують кваліфікованої допомоги, оскільки не володіють достатніми знаннями або не в змозі самотійно звернутися до суду. Саме тому на законодавчому рівні передбачено можливість представлення законних інтересів через представників.

В адміністративному суді за Кодексом адміністративного судочинства

розглядають наступні публічно-правові спори: спори між фізичними (юридичними) особами та суб'єктами владних повноважень стосовно оскарження його дій, рішень чи бездіяльності; спори щодо реалізації компетенції в сфері управління між суб'єктами владних повноважень; спори щодо укладання, виконання, скасування чи припинення адміністративних договорів, визнання їх такими, що втратили чинність; спори, що виникають у виборчому процесі чи референдумі; спори за зверненням у встановлених на законодавчому рівні порядку тощо [11, ч. 2 ст. 17].

Основні засади інституту представництва в цілому закріплені в Конституції України, якою гарантується право на професійну правову допомогу кожному громадянину та можливість вільного вибору захисника, у випадках передбачених законодавчо, правову допомогу держава надає на безоплатній основі [1, ст. 59]. Також положення закріплені у Кодексі адміністративного судочинства (КАС) України [11]. Проте і на сьогоднішній день залишається багато питань щодо процесуального представництва в адміністративному суді. Тому зупинимося на понятті та особливостях представництва в адміністративному процесі більш детально.

Певні аспекти представництва в адміністративному суді вивчали В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Т. О. Гуржій, Е. Ф. Демський, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Є. В. Курінний, В. К. Матвійчук, Р. С. Мельник, В. Г. Перепелюк, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, Г. П. Тимченко, І. О. Хар, В. І. Шишкін та інші. Проте тематика представника-адвоката, на відміну від представництва прокурором, залишається недостатньо вивченою.

Так, слід звернути увагу на роботи В.М.Бевзенка [52], К.Ю. Пуданс-Шушлебінної [53], М.М. Стефанчука [54], які досліджували питання повноважень суб'єктів адміністративного судочинства; О.М. Андруневчиної [55], О.В. Бачуна [56], які досліджували адміністративно-правовий статус сторін адміністративного судового процесу; О.В. Коція [57], М. Смоковича [58], Н.Є Хлібороба [59] та інших. Водночас, питання правового статусу захисника залишається

нез'ясованим.

Цивільним кодексом України визначено поняття представництва як зобов'язання вповноваженої особи чинити правочин від імені іншої особи, яку вона представляє в результаті правових відношень [48]. В свою чергу, в Кодексі адміністративного судочинства зазначено, що право бути представником надається фізичній особі, яка має адміністративно-процесуальну дієздатність [11].

Нині існує два підходи до визначення адміністративного представництва: 1) це правовідносини, в результаті яких одна особа, представляючи іншу в межах своїх повноважень, здійснює процесуальні дії [60, с. 282]; 2) вчинення процесуальних дій, вчинених особою, наділеною певними повноваженнями, від імені іншої особи та в її інтересах [61, с. 314]. Тобто в першому випадку представництво розглядається за допомогою правовідносин, в другому - процесуальної діяльності самого представника.

Розглядаючи представництво в адміністративному процесі як систему процесуальних дій, слід зазначити, що представник виступає активним учасником судового процесу, а його діяльність спрямовується на одержання найкращого правового результату для довірителя. Результатом дій представника можуть бути зміна чи припинення, а також виникнення та реалізація процесуальних прав й обов'язків особи, яку представляє [62, с. 47; 63, с. 113; 64, с. 56]. Проте, такий підхід має ряд недоліків. Зокрема, дозволяє розглядати лише зовнішні явища та врегульовані нормативно відносини, нехтуючи суттю представництва та його місцем в правовій системі. Також такий підхід не дозволяє врахувати зміст самих правовідносин, які відбуваються між представником та особою, які він представляє, чи між представником та судом. Інший підхід дозволяє розглядати правозаступництво як наявність відносин між представником й особою та між представником і судом [65, с. 4; 66, с. 85], проте, не враховує, що окрім процесуальних правовідносин, де суд є обов'язковим елементом, є й інші, а отже не є вичерпним. Таким чином, вважаємо, що представництво в адміністративному процесі слід визначати як сукупність трьох елементів, об'єднаних в один інститут:

дій, норм та правовідносин.

Для з'ясування суті поняття представництва варто більш детально зупинитися на визначенні поняття представництва в адміністративному процесі. Так, у КАС України визначено, що кожна сторона адміністративного судового процесу може брати участь у процесі особисто або через представника [11, ч. 1 ст. 56]. Отже, представник набуває права звернення до адміністративного суду, реалізуючи його від імені особи, законні права та інтереси якої він представляє в адміністративному судовому процесі. При цьому участь представника у судовій справі не обмежує особу, яку він представляє, у праві особисто брати участь у процесі.

До учасників адміністративного процесу можуть належати державні органи, посадові особи державних органів, громадяни України, іноземці чи особи без громадянства. І при цьому кожен з них вправі діяти із представником чи через нього з метою законного та професійного представлення інтересів у адміністративному суді.

Зазначимо, що правовідносини в адміністративному процесі можуть бути між довірителем та представником та між адміністративним судом та представником. Між довірителем та представником (внутрішні) відносини найчастіше мають матеріально-правовий характер, що, фактично, і є підставою виникнення правовідносин адміністративний суд - представник. Такі відносини ґрунтуються на договірному дорученні та законі [4, с. 397]. На відміну від внутрішніх відносин, відносини адміністративний суд - представник мають суворо правовий характер, базуючись на адміністративних нормах та положеннях КАС України.

На сьогоднішній день питання поділу представництва в адміністративному процесі на види залишається дискусійним. За Кодексом адміністративного судочинства України існує два види представництва: той, який ґрунтується на законних засадах, та той, що на договірних [11, ч. 3 ст. 56]. Прикметною рисою законного представництва є його виникнення внаслідок прямого припису закону чи адміністративного акту, обов'язковість виконання, при цьому воля представника не враховується при встановленні правовідносин внутрішнього

характеру. У встановлених Кодексом адміністративного судочинства України загальних правилах зазначено, що законний представник повинен самостійно здійснювати права та обов'язки сторони, інтереси якої він представляє [11, ч. 6 ст. 59]. Так, законні представники (батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи) мають право представляти недієздатних фізичних осіб, неповнолітніх чи малолітніх осіб, які не досягли відповідного віку [11, ч. 4-6 ст. 56]. Для участі в адміністративному процесі законний представник повинен мати документ, який засвідчує родинні зв'язки (про встановлення опіки чи піклування тощо) між ним та стороною процесу. Слід звернути увагу, що представники, які не мають відповідних документів, визначених законодавчо, не можуть бути допущені до ведення справ в адміністративному суді, оскільки їх дії не будуть мати юридичної сили [4, с. 415]. В ролі законного представника юридичної особи може виступати керівник чи інша уповноважена особа.

Не слід також забувати, що представники органів та інші, визначені законодавчо, особи також можуть бути законними представниками (наприклад, прокурор). Так, за Законом «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697, який набрав чинності 15.07.2015 р., визначено повноваження прокуратури щодо представництва інтересів громадян в суді. Зокрема, Законом визначено коло громадян, яких може представляти в судовому процесі прокурор, а саме: неповнолітні, недієздатні чи з обмеженою дієздатністю особи [67, ч. 2 ст. 23]. Проте, прокурор має право на представництво лише в тому випадку, коли законні органи чи представники здійснюють неналежний захист чи взагалі не здійснюють захист прав та свобод вказаних осіб. Проте, цією ж статтею Закону «Про прокуратуру» також передбачено можливість виключення представництва державою в окремих випадках [67, п. 3 ст. 23].

Для захисту в адміністративному суді прокурор має подати обґрунтування наявності підстав свого представництва особи [11, ч. 2 ст. 60], які передбачені Законом про прокуратуру, документи, які підтверджують недієздатність, обмежену дієздатність чи недосягнення повноліття довірителя, та письмову згоду законного органу чи представника. Цікавим є факт, що згода учасників процесу на

представництво прокурором їх законних інтересів та прав не є обов'язковою. Тобто, якщо суду не надано заяви про наявність підстав для відмови від представника-прокурора, то таке представництво вважається законним за умови визнання судом обґрунтованості даного рішення. Отже, в такому разі прокурор як законний представник стає повноцінним учасником адміністративного процесу, маючи змогу реалізувати свої законні права (наприклад, отримати копії матеріалів та документів органів державної влади, місцевого самоврядування, військової частини тощо). Таким чином, важливість участі прокурора в адміністративному судовому процесі нині полягає у захисті інтересів держави та окремих категорій населення. Прокурор бере участь у представництві з метою акцентування уваги громадськості на резонансності спору та з метою наглядного показу важливості результатів справи для суспільства.

При договірному представництві особи користуються послугами фахового представника в адміністративному процесі. Так право є у позивача, відповідача та третьої особи, яка висунула вимоги на предмет спору. При адміністративному процесі можливо користування декількома представниками. Зазначимо, що Кодекс адміністративного судочинства не передбачає визначення законних представників для службових та посадових осіб, тому для надання повноважень захисту в адміністративному судовому процесі з представником укладається договір, при цьому повноваження мають бути затверджені довіреністю [11, ч. 1 ст. 59] Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді повинна бути посвідчена нотаріусом чи посадовою особою, яка має на це законні права, у вигляді ордера, доручення певної установи чи органу, які на це уповноважені, договору про надання правової допомоги; доручення від імені певної організації (органу, установи чи підприємства) повинні видаватися за підписом керівника чи іншої уповноваженої особи та затверджуватися печаткою цієї установи [П, ст. 59]. При цьому витяг із договору, в якому зазначені повноваження адвоката, є обов'язковим додатком до ордеру та завіряється обома сторонами. Також у витягу можуть бути вказані обмеження прав представника на вчинення тих чи інших процесуальних дій.

Не зважаючи на закріплення у статтях Кодексу адміністративного судочинства України права посадових та службових осіб на представництво у суді, фактична його реалізація є неможливою. Таких осіб складно віднести до органів, підприємств чи установ, дані поняття не включають у себе розуміння категорії посадової чи службової особи. Службові особи владних повноважень в адміністративному процесі мають окремий самостійний правовий статус, вони мають власні повноваження згідно матеріальних норм адміністративного права (а отже, їх повноваження можуть відрізнитися від загальної компетенції органу, в якому працює/працювала). Власне, і до категорії фізичних осіб не можна віднести їх, оскільки згідно Кодексу адміністративного судочинства України посадова (службова) особа відокремлена від фізичних осіб [11, ст. 48], та є суб'єктом владних повноважень [11, п. 7 ч. 1 ст. 3]. За Законом України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя», який набрав чинності 30 вересня 2016 року, представництво прокурорами або адвокатами державних органів та органів місцевого самоврядування буде здійснюватися лише з 1 січня 2020 року [67].

Отже, представництво в адміністративному процесі має свої відмінності від інших видів, проте спори навколо поняття представництва продовжуються і нині. Суттєві відмінності можна визначити за характером, змістом правовідносин та вимог до осіб, які можуть представляти інтереси в адміністративному суді.

Аналізуючи договірне представництво в адміністративному процесі, можна виділити три підвиди:

- 1) безпосередньо адвокатське представництво;
- 2) представництво прав й інтересів юридичних осіб працівниками;
- 3) представництво в адміністративному процесі іншими особами, які були допущені судом з метою представництва.

В будь-якому описаному вище випадку, за законодавством представник має право відмовитися від виконання повноважень, про що має повідомити суд та довірителя [11, ч. 4 ст. 59].

Таким чином, представництво в адміністративному процесі визначимо як правовідносини, коли певна особа в межах визначених договором або законом

повноважень вчиняє процесуальні дії в адміністративному процесі, направлені на захист законних прав, свобод та інтересів іншої особи, яку представляє, у сфері публічно-правових відносин.

Проаналізувавши положення Кодексу адміністративного судочинства України, виділимо наступні ознаки, характерні представництву в адміністративному процесі:

- представник наділений повноваженнями, які здійснюються в інтересах особи, яку він представляє, в адміністративному суді. При цьому представник виступає від імені довірителя;

- в результаті адміністративного процесу представник не отримує особистих благ, тобто всі правові наслідки розповсюджуються виключно на особу, яку він представляє в адміністративному суді. Правові наслідки для особи, яку представляють, виникають в результаті законних процесуальних дій представника в межах його компетенції;

- представник наділяється повноваженнями та правами для представництва в адміністративному судовому процесі на основі закону або оформленого в установленому порядку договору;

- повноваження представника мають бути зазначені в договорі або визначатися законом;

- участь в адміністративному судовому процесі представника не позбавляє особу, яку він представляє, від можливості брати участь у процесі (особа може відстоювати свої права та інтереси поряд із представником).

Слід відмітити, що нині відбувається перехідний період в адміністративному судочинстві. За таких умов, відсутності єдиного та чіткого підходу до представництва органів державної влади адвокатурою в адміністративних судах, з'являється ймовірність, що значна кількість справ, які заявлені державними органами та перебувають в судових інстанціях, може затягуватися в часі розгляду внаслідок перевантаження судів, якому сприяло прийняття нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [68].

Досліджуючи питання особливостей представництва в адміністративному

процесі, слід зупинитися на його меті та загальних рисах. Деякі вчені виділяють метою адміністративного процесу допомогу суду або довірителю у здійсненні правосуддя [69, с. 72]. Отже, правники зазначають, що інститут адміністративного представництва слугує як для надання юридичної допомоги, так і для прискорення та покращення процесу розгляду адміністративної справи.

В свою чергу, Д. М. Чечот доповнює цілі представництва захистом в адміністративному суді інтересів осіб, які були позбавлені можливості особистого представлення [70, с. 194]. Також, на нашу думку, заслуговує уваги думка правників, які зауважують, що сприяння у найбільш повній реалізації особою права на захист своїх прав та інтересів, а також виконання покладених на неї обов'язків, і є метою представництва у адміністративному процесі [71, с. 88]. Отже, основною метою адміністративного представництва є реалізація адміністративних прав та обов'язків певної особи (організації) представником в адміністративному судовому процесі.

Вивчення особливостей представництва в адміністративному процесі дозволило виділити його загальні риси. Зокрема, адміністративне представництво, як зазначалося раніше, спрямоване на надання юридичної допомоги в ході адміністративного процесу щодо реалізації прав та інтересів певного учасника судового процесу. Іншою суттєвою відмінністю представництва в адміністративному судочинстві є те, що участь представника та довірителя може бути одночасною (на відміну від цивільного процесу) [72, с. 34;], окрім випадків, визначених законодавчо. Наступною відмінною рисою представництва в адміністративному процесі є можливість залучення декількох представників, що підтверджує ціль представництва - надання юридичною допомогою, а не вчинення певних дій за учасника процесу. Повноваження представника визначені на законодавчому рівні, він є самостійним у їх реалізації, що являється суттєвою відмінною від інших судових процесів [73].

У ході дослідження нами виявлено, що, на відміну від інших судових процесів, представництво в адміністративному процесі може виникнути у зв'язку зі спорідненістю осіб або інших юридичних фактів [11, ст. 56], також Кодекс

адміністративного судочинства більш детально, ніж інші кодекси, регламентує інститут представництва, хоча деякі його положення потребують уточнення та удосконалення.

Так, Кодекс адміністративного судочинства встановлює, що роль представника в судовому процесі може бути відведена фізичній особі, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; розмежовує види представництва у адміністративному судовому процесі; визначає коло осіб, які можуть виступати в адміністративному судовому процесі через законних представників; дає перелік осіб, які можуть бути законними представниками, використовуючи при цьому посилання на інші норми закону (наприклад, Сімейний кодекс) [11, ст. 56]. Статтею 60 Кодексу адміністративного судочинства визначено перелік працівників державних органів (та самих державних органів) як учасників адміністративного судового процесу, зокрема, це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади чи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи [11, ст. 60]. Також визначено, що особливістю адміністративного представництва є чітко визначений перелік документів, які підтверджують повноваження представників, що дозволяє знизити рівень труднощів на шляху до вирішення справи.

1.3 Принципи та функції представництва прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві

Важливе місце в інституті представництва посідають принципи діяльності, тобто головні засади щодо організації та діяльності представників. Принципи слугують для ефективного й раціонального застосування правових норм та регулювання адміністративного-правових відносин у суспільстві. Принцип (лат. - початок, основа) - вихідне положення теорії, науки чи вчення, світогляду, політичної точки зору тощо; внутрішнє переконання особи, яке призводить до певного відношення особи до дійсності, норм поведінки та діяльності; головна ознака, особливість влаштування будь-якого механізму, устрою [74, с. 221]. Деякі

правники визначають «принцип» як ідею, внутрішній логічний закон існування об'єкта, що перебуває у тісному взаємозв'язку з «закономірністю» та «суттю». У більш широкому розумінні принцип розглядають як вихідний пункт, початок будь-чого, становлення того чи іншого виду діяльності [75].

Принципи судочинства в адміністративному процесі, на основі яких діють й принципи представництва в адміністративному процесі, встановлені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, міжнародними договорами та нормативними актами, Конституцією України. Так, Конституцією України закріплено право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), на правову допомогу (ст. 59), повагу честі й гідності (ст. 28), презумпцію невинуватості (ст. 62) [1]. Європейською Конвенцією про захист прав людини і основних свобод встановлено право на отримання обвинуваченим можливості щодо підготовки захисту. Також зазначено, що звинувачений може здійснювати представництво самостійно чи через обраного ним захисника, або отримати призначеного безкоштовного захисника [76]. В Міжнародному пакті про громадянські та політичні права також зазначені принципи правового захисту прав та законних інтересів людини [77].

Дослідники представництва визначають наступні принципи діяльності адвокатів: незалежність адвоката під час виконання ним професійних функцій; законність діяльності представника; оплата праці адвоката; дисциплінарне провадження в адвокатурі тощо [78, с. 46-66]. В свою чергу, Т. В. Омельченко пропонує дещо спірний підхід до визначення принципу: незалежність, законність, інтереси клієнта є вирішальними; неможливість представництва двох чи більше клієнтів, у справах яких є суперечливість інтересів; конфіденційність, компетентність, повага до професії представника і т. ін. [79, с. 51-52]

Виконуючи професійні обов'язки представники повинні дотримуватися загальних принципів адміністративного судочинства, а саме: верховенства права, законності, рівності всіх учасників судового адміністративного процесу перед законом, дотримуватися гласності процесу, змагальності сторін та свободи в наданні доказів кожною зі сторін, дотримання обов'язковості рішень суду тощо

[1, ст. 8, ст. 129]. Дані принципи також закріплені в статтях Кодексу адміністративного судочинства [11, ст. 8-14] та Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [80, ст. 4].

Вищою гарантією прав і свобод населення в юридичному розумінні є судовий захист [1, ст. 55]. Судовий захист здійснюється в конституційному, цивільному, кримінальному, господарському та адміністративному суді. Дана гарантія є невід'ємною частиною конституційного права людини на отримання правової допомоги [1, ч. 1 ст. 59]. Вказана конституційна норма відображена у ст. 16 Кодексу адміністративного судочинства, де зазначено, що кожна людина має право скористатися правовою допомогою при вирішенні справи в адміністративному суді. Таке право надається у визначеному законодавчо порядку [П] Питанню реалізації положень щодо правової допомоги присвячені наукові праці окремих правників, зокрема, Т. О. Гуржія, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, В.І. Шишкіна, О. Г. Яновської тощо.

За Конституцією України кожна людина в праві обирати собі кваліфікованого захисника своїх прав, що є невід'ємним принципом представництва в адміністративному судочинстві. Реалізація даного принципу є не лише одним із найважливіших прав людини, але і гарантією дотримання ряду інших прав. Наприклад, з описаного принципу виникає наступний - принцип рівності перед законом. Оскільки кожна людина в праві обирати собі представника, то кожен рівний перед законом, якщо ж це право порушується, у людини, фактично, відбирають право на захист своїх прав у суді. Малозабезпечені та особи, перелік яких надано в ряді нормативних актах, мають право на безоплатну правову допомогу з метою реалізації та захисту прав і свобод людини чи їх відновлення [81; 82]. Отже, юридична допомога може надаватися у вигляді консультації, роз'яснень, складанні документів правового характеру, здійсненні представництва в адміністративному процесі та інших державних органах тощо [81, п. 4 ч. 1 ст. 1]. Зокрема, адвокати здійснюють представництво в суді та інших державних органах, перед юридичними та фізичними особами [80, ст. 19].

Нагадаємо, що бажання представника щодо встановлення внутрішніх

правовідносин, маючи в основі адміністративний акт чи прямий припис закону, не є вирішальним. В даному контексті функція представництва може бути покладена на інститут адвокатури. Так, за Кодексом адміністративного судочинства визначено, що для правової допомоги в ході адміністративного процесу в державі діє адвокатура [11, ч. 2 ст. 16]. Тут слід звернутися до Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 р. № 5076- VI, у якому зазначається, що захист є видом адвокатської діяльності з метою забезпечення захисту прав та свобод особи, яку притягують до адміністративної відповідальності [80, п. 5 ч. 1 ст. 1] Адвокатом може бути надано правова допомога на платній чи безоплатній основі [80, ст. 25].

Як зазначалося раніше, функцію представника в адміністративному судовому процесі можуть виконувати й інші фахівці в даній галузі права, при цьому представництво може також здійснюватися як на платній, так і на безоплатній основі, що закріплено у Кодексі адміністративного судочинства [11, ч. 3 ст. 16].

Принцип верховенства права представництва в адміністративному судовому процесі, зазначений у Конституції України, Кодексі адміністративного судочинства та Законі України «Про адвокатську діяльність», є одним із найбільш важливих. Цей принцип, визначений на державному рівні, є ознакою пріоритетності права та інтересів, справедливості та гуманності у процесі. Слід зазначити, що даний принцип зобов'язує адміністративний орган враховувати відповідність нормативного акту юридично вищим нормам права. В своїй діяльності адвокат, опираючись на принцип верховенства права, наділений правом надавати правову допомогу своїм клієнтам законними способами, вимагати дотримання цих прав та свобод людини, діяти вільно в межах закону. В процесі своєї діяльності кожен представник повинен дотримуватися чинного законодавства, прикладати зусиль для реалізації принципів адміністративного судочинства та представництва законних інтересів та прав людини.

Попри орієнтованість на інтереси клієнта, представник має пам'ятати, що його дії та поради не повинні бути направлені на скоєння чи полегшення скоєння

правопорушення безпосередньо своїм клієнтом чи іншою особою. Представник, зокрема адвокат, для захисту інтересів та прав свого клієнта не може приймати доручення від нього, якщо вони суперечать законодавству, не може використовувати засоби, які суперечать чинному законодавству. Таким чином, будь-яка діяльність представника повинна регламентуватися чинними законодавчими актами, засобами чи прийомами, в чому і виражається принцип верховенства права для представників в адміністративному судовому процесі. Даний принцип тісно пов'язаний з наступним принципом діяльності представника - законності.

Найбільш універсальним та всеосяжним правовим принципом представництва є принцип законності. Законність - багатогранне соціальне явище, для якого виділимо характерні риси: загальність вимог; здійснення функцій, повноважень та завдань на основі закону; невідворотність відповідальності за порушення законів тощо. Для адвокатури принцип законності починає свою дію з започаткування співтовариства, ним же регламентується членство в ньому, на основі закону відбувається реалізація прав й обов'язків кожного представника. Даний принцип відображено в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», маючи в основі положення Конституції України.

Принцип законності будь-якого представника в адміністративному судовому процесі полягає в допомозі клієнту шляхом використання законних засобів та способів, дотриманні та відстоюванні прав та свобод людини, які закріплені на законодавчому рівні України та міжнародними правовими актами, ратифікованими Україною, що вже зазначалося раніше. Під законними способами захисту розуміють засоби, які свідчать на користь сторони, спростовують його обвинувачення або сприяють пом'якшенню відповідальності, застосовані згідно чинного законодавства [83].

Представник не може здійснювати захист та представлення інтересів шляхом обману, за допомогою фальсифікації доказів чи інших заборонених методів. Важливим аспектом даного принципу є те, що захисник у разі виявлення порушень з боку суддів, органів, що здійснюють досудове слідство, прокуратури

чи інших суб'єктів правозастосовної діяльності повинен їх усунути та відновити права та законні інтереси свого довірителя [84, с. 172]. Цікавим та не менш важливим фактом є те, що представник, зокрема, адвокат, повинен захищати не уявні, а реальні права клієнта та лише законні інтереси, а не будь-які [85, с. 23]. Якщо ж клієнт порушує чинне законодавство та на роз'яснення представника відмовляється припиняти їх, адвокат має право розірвати достроково договір [86, ст. 33].

Проте, не слід забувати, що принцип законності, яким користуються представники, має поєднуватися з лояльністю до клієнта, активною участю його у визначенні проблем справи та пошуку можливих законних варіантів рішення [87]. Отже, принцип незалежності представників реалізовується шляхом заборони втручання в адвокатську діяльність; неможливість притягнення адвоката до відповідальності при здійсненні ним професійної діяльності за висловлювання думки (окрім випадків, встановлених судом); дотримання адвокатської таємниці; вільний вибір форм та стратегії здійснення своєї діяльності. Також особливістю діяльності представництва є заборона обіймати державні посади [88].

Важливим принципом діяльності представника в адміністративному процесі є принцип незалежності. Так, за Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» вказано, що адвокати в своїй діяльності є незалежними від органів державної влади чи місцевого самоврядування, а також від їх службових та посадових осіб [80, ст. 5]. Проте, слід обмовитись, що під незалежністю адвокатури як представництва в адміністративному судовому процесі слід розуміти не незалежність від закону, а відсутність необхідності звітувати органам влади та місцевого самоврядування, відсутність необхідності підкорятися виконавчій чи судовій владі або будь-яким іншим органам й установам. Представник може вільно обрати стратегію та тактику для захисту прав клієнта. В свою чергу, прокуратура не має права втручатися в процес визначення правової позиції по справі. При вивченні даного принципу слід зазначити, що основи структури та функціонування адвокатури як учасника інституту представництва, визначені законами, а отже, ніякі органи не можуть здійснювати втручання в її

діяльність шляхом прийняття незаконних або суперечливих актів. Гарантією реалізації принципу незалежності на законному рівні є автономність бюджету адвокатури. Хоча, слід відмітити, що фінансування праці представників при розгляді кримінальних проваджень за призначенням та при звільненні звинуваченого від оплати юридичної допомоги забезпечується Міністерством юстиції України.

Отже, принцип незалежності представників реалізується шляхом заборони втручання в адвокатську діяльність; неможливістю притягнення адвоката до відповідальності при здійсненні ним професійної діяльності за висловлювання думки (окрім випадків, встановлених судом); дотримання адвокатської таємниці; вільного вибору форм та стратегії здійснення своєї діяльності. Також особливістю діяльності представництва є заборона обіймати державні посади.

Наступним пунктом, вважаємо за необхідне, розглянути принцип рівності перед законом учасників в адміністративному судовому процесі. Цей принцип набуває особливого значення, оскільки припускає рівне становище приватної особи та державного органу перед законом. Правовідносини між державою та приватною особою традиційно мали характер підпорядкування. Проте протягом останніх років завдяки адміністративно-процедурному регулюванню дані відносини носять характер рівності та координації [89, с. 25] Зауважимо, що принцип рівності, перш за все, направлений на вирішення однакових адміністративних справ однаково. Даний принцип також зазначений у Конституції України, вказуючи, що не може бути привілеїв або, навпаки, обмежень, які застосовуються до людей різних національностей, рас, кольору шкіри, політичних поглядів чи релігійних переконань тощо [1, ст. 24] Проте, ми пропонуємо розглядати принцип рівності не лише з точки зору розгляду справи, а й як рівність представників між собою. Тобто, всі представники в ході адміністративного процесу рівні за статусом, в можливості вибору стратегії представлення та захисту, мають право особисто брати участь у конференціях та зборах адвокатів тощо. Реалізація даного принципу важлива як для представників, так і для громадян, які вимушені звернутися за юридичною консультацією до

професіоналів, оскільки тоді люди мають право вибору серед рівних.

Також для населення дуже важливим принципом представництва можна визначити принцип професіоналізму. Дотримання представниками цього принципу є важливим для реалізації забезпечення прав на отримання кваліфікованої юридичної допомоги населення [90, с. 174]. Слід зазначити, що Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» кожен адвокат повинен підвищувати постійно свій рівень як професіонал [80, п.п. 4 п. 1 ст. 21]. Проте на сьогодні механізм підвищення кваліфікації адвокатами не врегульований на достатньому рівні. Так, А. В. Меланчук вказує на те, що відсутність обов'язкового для всіх механізму щодо підвищення кваліфікації призводить до того, що норма Закону є лише «нормою-декларацією» [90, с. 174]. Тому для вирішення цієї проблеми слід звернутися за досвідом до зарубіжних країн. Зокрема, Ю. І. Стецовський пропонує розглянути досвід Франції, де є обов'язкові курси підвищення кваліфікації для адвокатів кожні 5 років [91, с. 87].

На нашу думку, серед принципів діяльності представників в адміністративному процесі, слід виділити принцип непорушення адвокатської етики. Даний принцип не закріплено законами України, проте етика є основою діяльності будь-якого товариства, зокрема, і адвокатського. Етика адвокатської діяльності визначається як сукупність основних правил етикету, дотримання яких є обов'язковими для адвокатів при здійсненні їх професійної діяльності [90, с. 174]. Під етичними нормами слід розуміти дотримання конфіденційності (довіритель-адвокат), питання оплати праці представника, правила поведінки в суді та інші, зазначені в Правилах адвокатської етики [86].

Також слід зупинитися на принципі гуманізму, акцент на який зроблено в Правилах адвокатської етики. Принцип гуманізму є проявом демократизму, права самостійного вибору форм здійснення професійної діяльності, домінантності інтересів клієнта, чесності та порядності захисника, та тісно пов'язаний з принципом законності. Деякі вчені виділяють як окремі принципи наступні: принцип публічності [92, с. 56], конфіденційності, принцип доступу до публічної інформації, ефективності [93, с. 74] тощо.

На підставі проведеного аналізу нормативної бази України з питання представництва в адміністративному судовому процесі нами виявлено, що перелік принципів, якими має керуватися представник, значно ширший, ніж зазначають більшість дослідників. Тому окрім основних принципів діяльності представника в адміністративному судовому процесі, - принципів верховенства права, законності, незалежності, рівності, - нами запропоновано виділяти принцип професіоналізму, адвокатської етики та гуманізму.

Представники в ході адміністративного судового процесу повинні не лише дотримуватись принципів своєї діяльності, але й виконувати покладені на них завдання та функції. Проблема функцій та завдань представників в Україні були присвячені дослідження ряду правників. Зокрема, питання підіймалося у дослідженнях В. М. Гайворонської, І. Д. Гловацького, Я. П. Зейкана, В. С. Кульчицького, В. Ф. Купрішина, Д. В. Кухнюка, В. В. Медведчука, О. С. Проневич, М. В. Руденка, О. Д. Святоцького, Ю. І. Стецовського, Д. С. Суло, Д. П. Фіолевського, П. Шумського та інших. Проте всеохоплюючого та узагальнюючого переліку функцій та завдань, які покладаються на представників в адміністративному судовому процесі, не було надано. Тому в ході дослідження інституту представництва в адміністративному процесі вважаємо за доцільне більш детально зупинитися на даному питанні.

Так, у словнику термін «завдання» визначається як певний обсяг робіт, справ і т. п., який визначений певним чином та запланований; настанова щодо виконання певного доручення; це мета особи, до якої вона прагне тощо [94, с. 284] В свою чергу, «функція» - залежне від іншого явище, форма вираження цього явища, що змінюється паралельно з ним; обов'язок чи робота будь-кого, певне коло діяльності тощо [94, с. 1148]. Тобто функції та завдання дуже тісно пов'язані між собою, кожне з цих понять є складним системним поняттям та потребують визначення при розгляді питань щодо представництва в адміністративному процесі. На взаємозв'язку досліджуваних понять акцентує увагу в своєму дослідженні А. В. Іващенко, зазначаючи, що функції виникають при конкретизації завдань та є якісними характеристиками того чи іншого явища [95, с. 54].

Натомість О. С. Проневич визначає завдання як цілі, яких прагне досягнути певний суб'єкт правових відносин. Функції дослідник вважає самостійними видами дій, відокремленими від завдань, які слугують для виконання призначення суб'єкта права у суспільстві. При цьому правник зауважує, що функція є реалізацією завдань на практиці [96, с. 55]. Натомість, С. В. Павлов наголошує, що завдання та функції взаємозалежні, з чим ми погоджуємося, оскільки для виконання поставлених перед представником завдань, він має усвідомлювати ціль, якої він намагається досягнути своїми діями. А функції визначаються шляхом конкретизації того чи іншого завдання [97, с. 68].

Завдання представництва умовно можна розділити на загальні та спеціальні. Спеціальним завданням представника, на нашу думку, є надання кваліфікованої юридичної допомоги населенню у разі необхідності. Це завдання можна вважати найголовнішим у діяльності будь-якого представника в адміністративному судовому процесі. Загальні завдання включають в себе сприяння здійсненню справедливого суду, дотримання законності, сприяння захисту прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб, виховання неухильності від вимог закону, поваги до проголошених Конституцією прав та свобод кожної особи у державі.

З юридичної точки зору представництво розглядають як діяльність особи з метою захисту суб'єктивних прав та законних інтересів іншої особи, яка є учасником процесу, захист державних та громадських інтересів, сприяння суду у з'ясуванні обставин, за яких сталося правопорушення, а також сприяння постановленню законного та об'єктивного рішення суду [98, с. 154]. Проте, вважаємо дане визначення неповним, оскільки представництво прокурором в адміністративному судовому процесі носить дещо інший характер. Зокрема, М. В. Руденко зазначає, що діяльність прокурора слід відносити до представництва за умови, що воно є самостійним інститутом права, оскільки саме Закон є правовою підставою для діяльності прокурора в адміністративному судовому процесі як представника [99, с. 102]. Так, функціями прокурора в адміністративному судовому процесі за Законом України «Про прокуратуру» від 2015 р. є представницька функція, виконання процесуальних дій, які спрямовані на захист

законних прав та інтересів населення чи держави як у суді, так і поза його межами. Зокрема, П. Шумський, вивчаючи питання представництва, визначав завдання та функції представництва як захист свобод, прав й інтересів, які передбачені законними актами, громадян та державних інтересів [100, с. 24]. Отже, передусім, прокурор виконує правозахисну функцію як представник держави.

Проаналізувавши дослідження вчених-правників [101; 102; 103; 104; 105 та ін] функції представництва прокурором в адміністративному судовому процесі можна визначити наступні:

- не перешкоджання та сприяння адміністративному суду щодо виконання вимог закону;
- захист законних інтересів та прав громадян, а також інтересів держави;
- попередження та своєчасне вжиття заходів щодо порушення законодавства відповідно до принципів представництва в адміністративному процесі тощо.

В свою чергу, перед адвокатом в адміністративному процесі стоїть ряд загальних завдань, а саме: надання правової консультації щодо адміністративної справи; складання заяв та скарг чи інших документів, які мають адміністративно-правовий характер; захист законних інтересів, прав та свобод особи, яка притягується до адміністративного правопорушення; представництво інтересів свого клієнта в адміністративному суді чи іншому державному органі стосовно адміністративного правопорушення тощо. Для професійного вирішення поставлених перед представником завдань, він наділяється певними функціями.

Функції адвоката як представника в адміністративному судовому процесі спрямовані на взаємовідносини, що склалися між клієнтом та державними органами чи іншими особами [106, с. 35]. Виходячи з вищесказаного, функції адвоката (як представника в адміністративному процесі) можна розглядати як представницькі та консультативні. Хоча деякі правники пропонують доповнити перелік превентивною, відновлювальною та охоронною функціями представника [107].

Ці функції тісно пов'язані з основними в адміністративному процесі. Під

час виконання представницької функції адвокат керується ч. 1 та ч. 2 ст. 56 Кодексу адміністративних правопорушень, де закріплено право особи брати участь в адміністративному процесі через представника [11]. Представницька функція адвоката як суб'єкта адміністративного процесу є головною і визначається в сприянні захисту прав та законних інтересів особи-клієнта шляхом надання правової допомоги та представництва у суді [108]. Не можна не погодитися з цією думкою, оскільки консультативна функція представництва передбачає надання юридичної допомоги стосовно адміністративної справи клієнту та іншим учасникам адміністративного процесу шляхом їх консультування. При здійсненні представницької функції адвокат так чи інакше, але все одно надає юридичну допомогу своєму клієнту з можливим подальшим захистом його справ у суді чи іншому державному органі стосовно адміністративного провадження. Тобто, функції представника в адміністративному процесі є взаємопов'язаними, а отже виділення окремих категорій є доволі умовним явищем. Проте, виділення консультативної функції, хоч і пов'язаної з представницькою, вважаємо доцільним. Виконання даної функції представником може мати свої результати, окремі від представницьких. Зокрема, такими результатами може стати складання заяви чи скарги, написання та підготовка документів адміністративно-правового характеру тощо. Тоді як представницька функція має на меті саме захист прав та свобод, як вже зазначалося.

Отже, основними функціями представника в адміністративному процесі, хоча і не єдиними, визначеними в ході дослідження, є представницька та консультативна. Функції представника залежать від завдань, які поставлені перед ним при виконанні його професійної діяльності.

Провівши аналіз літератури та завдань, поставлених перед інститутом представництва, виділимо узагальнені завдання представників в адміністративному процесі:

- консультування щодо можливості застосування законодавства;
- консультування та юридичне супроводження підприємств (установ,

організацій тощо);

- захист в адміністративному провадженні;
- представництво в адміністративному суді чи інших державних органах;
- складання заяв, скарг чи інших документів, які носять правовий характер.

1.4 Сучасний стан правового регулювання представництва в адміністративному судочинстві

Адміністративне судочинство набуло особливого значення з моменту впровадження засад взаємної юридичної відповідальності між державними органами та окремою особою. З того часу адміністративне судочинство розглядається як гарантія законності даних взаємовідносин. Тому ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України стало важливим знаковим моментом правової науки нашої держави. Кодекс не лише дав початок новій правової галузі як окремого виду, але й ініціював запровадження нових стандартів взаємодії державних органів та фізичних (чи юридичних) осіб. Створена модель сучасного адміністративного судочинства орієнтована на європейські стандарти, а отже призвела до змін а правовому регулюванні певних інститутів права, зокрема й інституту представництва як учасника адміністративного процесу. Роль представництва в адміністративному процесі важко переоцінити. Представник, керуючись наданими йому законним шляхом (на підставі договору чи закону) повноваженнями, в своїй діяльності здійснює захист прав та законних інтересів особи в адміністративному процесі, сприяє з'ясуванню обставин адміністративного порушення та прийняттю законного рішення.

Здійснення представництвом своїх функцій у процесі своєї професійної діяльності має свою специфіку, яка, перш за все, зумовлена його правовим статусом. Слід зауважити, що при внесенні кардинальних змін в нормативне поле виникає потреба до аналізу взаємодії нових нормативів з вже існуючими нормами права. В цьому контексті досить велика кількість питань правового регулювання інституту представництва в адміністративному судочинстві є дискусійною, а

отже, викликає складнощі під час правозахисної діяльності представників.

Сутність представництва в межах адміністративного процесу аналізувалася багатьма вченими: В. Б. Авер'яновим, Н. В. Александровою, О. М. Бандуркою, Ю. П. Битяком, В. М. Бевзенком, І. П. Голосніченком, Т. О. Гуржієм, Е. Ф. Демським, С. В. Ківаловим, А. Т. Комзюком, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбідою, Р. С. Мельником, В. Г. Перепелюком, О. П. Рябченко, А. О. Селівановим та іншими. Проблемами вивчення та вдосконалення існуючого правового регулювання інституту представництва були присвячені праці С. М. Абрамова, О. В. Авгєєва, Л. В. Авраменка, С. І. Архипова, І. О. Гелецької, В. Л. Граніна, І. М. Ільїнської, С. Г. Керимова, Г. З. Лазько, Л. Ф. Лесницької, І. П. Павлуника, О. В. Петришина, О. Ф. Скакуна, С. Я. Фурси, Л. І. Шаповала, Я. М. Шевченко, Я. Л. Штутіна, М. Й. Штефана тощо. Не зважаючи на досить велику кількість досліджень інституту представництва, питання сучасного стану та практичних проблем правового регулювання є актуальним у зв'язку з розвитком правової науки та держави в цілому.

Отже, питання правового регулювання та реалізації положень адміністративного судочинства потребує подальшого вивчення. Для розгляду поставленого питання, слід звернутися до ст. 59 Конституції. Частиною 1 ст. 59 Конституції гарантовано право кожного громадянина на правову допомогу, при цьому кожен має можливість обирати собі захисника прав. Конституційне право на правову допомогу може бути реалізовано за законом чи за договором [11,4. 3, ст. 56] на платній чи безоплатній основі [11, ч. 3, ст. 16].

Якщо звернутися до довідкової літератури, знаходимо наступне визначення поняття «допомога» та «правова допомога»: підтримка та сприяння в будь-чому; захист, поміч у біді [109]; договірні відносини між державами стосовно надання допомоги у цивільних, сімейних чи кримінальних справах [110, с. 335]; система нормативних та організаційно-правових засобів, що сформовані в умовах міжнародних відносин та слугують в галузі взаємної допомоги при співробітництві держав у сімейних, цивільних та кримінальних справах [111, с.

645].

Слід зазначити, що правова допомога слугує для розгляду спорів різних категорій, вказаними договорами регламентується порядок визначення дійсності свідоцтв, дипломів та інших документів, виконання службових доручень тощо. В юридичній літературі більш розповсюдженим питанням в межах окресленої теми є поняття «юридична допомога» - заходи, які слугують для правильної орієнтації в чинному законодавстві, виховання у кожного громадянина звички щодо свідомого виконання правових норм, використовуються з метою зміцнення та відновлення законності [112, с. 135].

Цікаве узагальнення зробив О. Г. Юшкевич в своєму дослідженні правової допомоги. Правник запропонував розглядати правову допомогу в двох розуміннях: 1) широкому - як діяльність, спрямовану на реалізацію та захист законних прав та інтересів зацікавлених суб'єктів. В такому випадку правова допомога надається уповноваженими особами чи органами державної влади у видах та порядку, передбаченому законом; 2) вузькому - як правові заходи, здійснювані уповноваженими на те суб'єктами. При даному підході правова допомога надається конкретній особі, яка потрапила в складні життєві обставини, потребує допомоги в орієнтації у чинному законодавстві, вихованні звички свідомого та обов'язкового виконання законних норм з метою поліпшення її життєдіяльності у суспільстві [113, с. 131] Таким чином, суб'єктами правової допомоги в адміністративному судочинстві можуть бути адвокат чи інший фахівець з права.

На законодавчому рівні термін «правова допомога» вживається, окрім Конституції України (де, до речі, нема тлумачення даного поняття), у Законах України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 346- VI [81] та «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 № 966-IV [82]. Також положення щодо правової допомоги на безоплатній основі закріплені в міжнародних документах: Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод, в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права тощо. Закон «Про безоплатну правову допомогу» вбачає сутність досліджуваного поняття у процесі

надання та одержання правових послуг, які слугують для реалізації, захисту та відновлення прав та свобод певної особи. Таким чином, надання правової допомоги представником в адміністративному процесі відбувається шляхом надання правових послуг, а саме: надання юридичної інформації, роз'яснень та консультацій, складання скарг та заяв, а також інших документів щодо адміністративного процесу, шляхом представництва особи, що звернулася за допомогою, в адміністративному суді чи інших владних органах тощо [81, п. 4 ч. 1 ст. 1]

Як один із компонентів справедливості судочинства розглядається надання державою безоплатної правової допомоги у Міжнародному пакті [77, ст. 14]. Так, в ньому безоплатна правова допомога визначається як право будь-кого на захист особисто або за допомогою обраного представника на безоплатній основі за визначених нормативом умов (за умови коли це є вимогою інтересів правосуддя або особа малозабезпечена) [114, с. 20].

За принципами, відображеними у Резолюції 78 (88) «Про безоплатну правову допомогу і юридичні консультації» ніхто не може бути позбавлений можливості реалізувати та захистити свої пава у встановленому порядку через економічні перешкоди, при цьому фінансування безоплатної допомоги покладається на державу. Також зазначено, що безоплатну правову допомогу повинен надавати лише практикуючий адвокат відповідно до державних норм, за що отримає винагороду [115]. Так, в державний бюджет на 2013-2017 рр. на виконання умов безоплатної правової допомоги було закладено 352,451 млн. грн. [116].

Тобто, набуття чинності Закону України «Про безоплатну правову допомогу» у липні 2011 року стало важливим прогресивним кроком для забезпечення реалізації конституційного права населення України на правову допомогу незалежно від матеріального статку, міжнародних актів з питань захисту прав людини, а також Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, яка була схвалена ще у 2006 році [117], проте потребує подальшого удосконалення нормативної бази щодо представництва в

адміністративному процесі. Слід звернути увагу на п. 13.13 Резолюції № 1466 (2005) Парламентської асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною». Зокрема, в даній Резолюції дано вимогу щодо покращення доступу до правосуддя за допомогою безоплатної правової допомоги за стандартами Ради Європи та практичного досвіду Європейського Суду з прав людини [118].

При наданні правової допомоги на платній основі всі витрати, які були затрачені на отримання допомоги від адвоката чи іншого фахівця з права за договором, покладаються на сторін адміністративного процесу згідно зі ст. 90 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [80].

Не слід також забувати, що кожен, хто звертається за отриманням правової допомоги в адміністративному процесі бажає отримати кваліфіковану відповідь та допомогу. Дане право задеклароване у ст. 59 Конституції України. Звісно, перш за все, реалізація цього права залежить від адвоката та адвокатури, в цілому, що зумовлює високі вимоги до професійності та кваліфікації адвокатів, до забезпечення юридичної допомоги малозабезпеченим на достатньому та доступному їм рівні. Проте таке важливе питання як правове регулювання професіоналізму та кваліфікації представників в адміністративному судочинстві досі не врегульоване на законодавчому рівні. Проаналізувавши норми Кодексу адміністративного судочинства України, ми дійшли висновку, що неможливо виділити чіткі вимоги до особи-представника у суді. Так, ч. 2 ст. 48 Кодексу адміністративного судочинства України зазначені лише умови щодо правоздатності в адміністративному процесі.

Як зазначалося в підрозділі 1.3 нашого дослідження, дотримання представниками принципу професіоналізму є важливим для реалізації забезпечення прав на отримання кваліфікованої юридичної допомоги населення. Спроба врегулювання була здійснена Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», де вказано, що кожен адвокат повинен підвищувати постійно свій рівень як професіонала [80, пп. 4 п. 1 ст. 21]. Але нині відсутній єдиний механізм, який би дозволив визначити рівень професіоналізму та

кваліфікації представників (див. п. 1.3), відсутні єдині вимоги до певного рівня професіоналізму представників в адміністративному процесі. На нашу думку, без чітко визначеного механізму та періодів проходження підвищення кваліфікації адвокатами та іншими фахівцями в області адміністративного права реалізація права на кваліфіковану правову допомогу на належному рівні не може бути забезпечена.

Повноваження представника в адміністративному процесі мають бути посвідчені у відповідності до ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України. Зокрема, якщо представництво в адміністративному процесі здійснюється на умовах договору, повноваження представника мають бути задекларовані довіреністю. Повноваження законних представників повинні бути підтверджені офіційними документами, якими вказується займана посада чи підтверджується факт родинних зв'язків чи опікунства з особою, чий інтерес вони представляють. Щодо адвоката, його повноваження можуть також підтверджуватися виданим відповідним адвокатським об'єднанням ордером або ж договором про надання правової допомоги певній особі. При цьому до ордера слід обов'язково додавати витяг із договору із зазначенням повноважень (або їх обмежень) адвоката як представника по конкретній адміністративній справі [80, ст. 59]. Слід зазначити, що інші документи та довіреності мають бути посвідчені та легалізовані в установленому чинним законодавством порядку. А ось скасування довіреності, порядок та підстави припинення представництва за довіреністю за ч. 5 ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України визначаються Цивільним кодексом України, а саме ст. 248-250, що є доволі дивним, оскільки процесуальні відносини в адміністративному судочинстві є специфічними.

Серед суб'єктів, які беруть участь в адміністративному судовому процесі та діють на захист прав та свобод інших осіб, є прокурор. Прокурорська участь в адміністративному судочинстві, як вже зазначалося, є складовою інституту представництва. Зауважимо, що в адміністративному процесі захист законних інтересів, прав та свобод особи та держави є різновидом законного

представництва. Законне представництво може бути здійснене особами та органами державної влади, визначеним законом [119, с. 10] Правове регулювання участі прокурора як представника в адміністративному судовому процесі здійснюється нормами ст. 121 Конституції України [1], ст. 34-43 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-УІІ [67] та ст. 60-61 Кодексу адміністративного судочинства України [11]. Організація представництва прокуратурою громадянина в адміністративному судовому процесі організується спеціальними відомчими актами Генеральної прокуратури України. Завдання представництва прокурором визначені у статтях 4 та 34 Закону України «Про прокуратуру».

Прокурор як представник в адміністративному процесі має право представляти не лише інтереси та права громадянина, а й держави. Прокурор може здійснювати законне представництво фізично або матеріально неспроможних осіб в адміністративному процесі. При цьому прокурор наділяється правом ініціювання розгляду публічно-правового спору в адміністративному суді. Слід підкреслити, що він може самостійно визначати підстави для представництва в адміністративному суді та визначати форму здійснення процесу представництва. Як зазначає О. В. Анпілогов, важливим є і те, що прокурор може почати представництво інтересів тієї чи іншої особи на будь-якій стадії адміністративного процесу [119, с. 15].

Хоча нині за Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-УІІ повноваження прокурора дещо звузилися до представництва у суді. Так, передбачено, що прокурор може втрутитися лише за умови, що особи чи їх представники не здійснюють належним чином захист [67, п. 2 ст. 23], також Законом визначені окремі випадки, коли представництво держави є неможливим [67, п. 3 ст. 23].

Після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» від 20.12.2011 р. № 4176-УІ [120] прокурор, органи державної влади та органи місцевого самоврядування наділені меншими правами у порівнянні з іншими учасниками

адміністративного процесу. Проте, органи державної влади та місцевого самоврядування можуть бути залучені до представництва в адміністративному судовому процесі як законні представники або за власною ініціативою, маючи на меті виконання своїх повноважень.

Як зазначалося, законним представником органу чи підприємства (установи) в суді є його керівник або інша уповноважена особа (законом, положенням чи статутом) на основі довіреності. Довіреність має бути затверджена підписом керівника чи іншої уповноваженої на це особи [11, ч. 7 ст. 56]. Саме тут виникають складнощі з правовим регулюванням, оскільки Кодекс адміністративного судочинства не передбачив прямо законних представників для службових та посадових осіб, проте Кодексом адміністративного судочинства виділено окремий суб'єкт владних повноважень - посадова чи службова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування тощо [11, п. 7 ч. 1 ст. 3] Отже, в силу вступає інша підстава надання правової допомоги - договір, який для здійснення представництва в суді має бути підтверджений довіреністю [11, ст. 59].

Підприємства та установи, частіш за все, мають права юридичних осіб. Проте деякі організації, наприклад, об'єднання громад за певною ознакою, лише повідомляють відповідний орган владних повноважень та не набувають такого статусу. За Законом України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-УІ зареєстровані об'єднання мають право представляти своїх членів у суді з метою захисту їх цілей та завдань за статутними документами організації, законних прав та свобод [121]. В свою чергу, представниками юридичних, службових та посадових осіб в більшості випадків є юридичні служби відповідного органу влади.

Правове регулювання юридичної служби здійснюється на основі Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації. Дія даного положення регулює питання діяльності перелічених служб та розповсюджується на діяльність будь-якої юридичної служби господарського державного об'єднання. Також у

положенні зазначено, що з метою представлення інтересів держави в адміністративному суді посадова особа установи має бути наділена відповідними повноваженнями або ж у складі юридичної служби має бути утворено відповідний підрозділ. П.п. 24 п. 10 визначено, що юридична служба вповноважена здійснювати представництво інтересів державного органу в суді чи інших органах [122].

Проте, нами визначено, що положенням не передбачено право співробітників юридичної служби на представлення інтересів посадових чи службових осіб органів державної влади. Такі норми не визначені й іншими нормативними актами щодо визначення правового статусу службової чи посадової осіб. Отже, посадові та службові особи державної влади зобов'язані здійснювати представництво особисто.

За ст. 56 Кодексу адміністративного судочинства, права та законні інтереси певних осіб в адміністративному суді мають захищати батьки, опікуни, піклувальники та усиновлювачі чи інші законні представники [11, ч. 4 ст. 56]. Цією ж статтею визначено повний перелік осіб, до яких застосовується цей вид представництва. Зокрема, це неповнолітні чи малолітні особи (особи, які не досягли віку, з якого настає адміністративна дієздатність), а також непрацездатні фізичні особи. Законні представники можуть брати участь в адміністративному судовому процесі за наявності документа, який засвідчує родинні стосунки між бажаним представником та стороною процесу. Слід відмітити, що у разі представлення сторони опікуном (піклувальником), суду повинно бути надано свідоцтво про встановлення опіки чи піклування над особою. В іншому разі особа не може бути допущена до представництва в адміністративному суді [4, с. 415].

Тому слід класифікувати законних представників, які можуть представляти інтереси дитини в адміністративному судовому процесі. На основі Кодексу адміністративного судочинства та Сімейного Кодексу України пропонуємо виділити наступні категорії осіб: 1) родичі першого порядку - батьки - батько та мати; 2) другого - повнорідні повнолітні та правоздатні брати чи сестри, дід чи баба; 3) усиновлювачі; 4) піклувальники чи опікуни; 5) органи опіки та

підкування тощо.

Законні представники мають діяти виключно в законних інтересах особи, яку представляють. У випадку, коли дії законного представника суперечать інтересам чи правам сторони процесу, яку він представляє, може бути залучений судом до справи відповідний орган чи інша вповноважена законом особа. Слід враховувати, що належність особи до батьківства дитини, інтереси якої вона представляє в адміністративному суді, здійснюється з урахуванням норм Сімейного кодексу України та судової практики. Якщо ж законний представник є органом опіки та підкування, справа стосується взаємовідносин між сторонами у сфері захисту майнових чи особистих прав та інтересів дитини, то дане питання врегульовується цивільними нормами права. Паралельно до цього чинне законодавство покладає на перелічених осіб повноваження щодо представництва та захисту в адміністративному судочинстві. Слід також звернути увагу, що діяльність органу опіки та підкування регулюється підзаконними нормативно - правовими актами.

Отже, в результаті дослідження, можна зробити висновок, що існуюча концепція представництва за Кодексом адміністративного судочинства регулює досить велику кількість взаємопов'язаних питань. Проте у зв'язку з переходом країни на норми Європейського Союзу виникає ряд суперечностей та неточностей у законодавстві.

Висновки до розділу 1

Охарактеризовано особливості розвитку та становлення інституту представництва в адміністративному процесі, виділено наступні її етапи: 1) правозаступництво у Стародавньому Римі; 2) представництво у Литовсько-Польський період; 3) розвиток представництва у Російській імперії до ХХ ст.; 4) дореволюційна адвокатура; 5) представництво у період УРСР; 6) представництво у незалежній Україні.

З'ясовано, що за часів римської епохи було покладено початок розвитку

інституту представництва як окремого процесуального інституту, а представництво розглядалося як правозаступництво. Доведено, що вперше була зроблена спроба впорядкування норм судового захисту та виділення адвокатської справи як окремого професійного інституту права Литовським Статутом. За часів Магдебурзького права було переглянуто правовий статус представника обвинуваченого у судовому процесі, що стало одним із основних чинників демократизації тогочасного суспільства. Виявлено, що радянський період розвитку адвокатури можна охарактеризувати визначенням на законодавчому рівні оформлення та підвищенням рівня значущості представництва як окремого інституту адміністративного права.

Представництво в адміністративному процесі визначено як правовідносини, коли певна особа в межах визначених договором або законом повноважень вчиняє процесуальні дії в адміністративному процесі, направлені на захист законних прав, свобод та інтересів іншої особи, яку представляє, у сфері публічно-правових відносин.

Виділено загальні риси представництва в адміністративному процесі: 1) адміністративне представництво спрямоване на надання юридичної допомоги в ході адміністративного процесу щодо реалізації прав та інтересів певного учасника судового процесу; 2) участь представника та довірителя може бути одночасною (на відміну від цивільного процесу), окрім випадків, визначених законодавчо; 3) характерна можливість залучення декількох представників, що підтверджує мету представництва - надання юридичної допомоги, а не вчинення певних дій за учасника процесу; 4) повноваження представника визначені на законодавчому рівні, він є самостійним у їх реалізації, що є суттєвою відмінністю від інших судових процесів; 5) адміністративне представництво може бути законним та добровільним.

Встановлено, що, на відміну від інших судових процесів, представництво в адміністративному процесі може виникнути у зв'язку зі спорідненістю осіб або інших юридичних фактів, також Кодекс адміністративного судочинства більш детально, аніж інші кодекси, регламентує інститут представництва, хоча деякі

його положення потребують уточнення та удосконалення. Суттєві відмінності можна визначити за характером, змістом правовідносин та вимог до осіб, які можуть представляти інтереси в адміністративному суді.

На основі дослідження договірною представництва в адміністративному процесі виділено три підвиди: 1) безпосередньо адвокатське; 2) представництво прав та інтересів юридичних осіб; 3) представництво в адміністративному процесі іншою особою, яку було допущено судом.

Виявлено, що перелік принципів, якими має керуватися представник, значно ширший, ніж зазначають більшість дослідників. Тому окрім основних принципів діяльності представника в адміністративному судовому процесі, - принципів верховенства права, законності, незалежності, рівності, - запропоновано виділяти принцип професіоналізму, адвокатської етики та гуманізму.

Узагальнено завдання представників в адміністративному процесі: 1) консультивання щодо можливості застосування законодавства; 2) консультивання та юридичне супроводження підприємств (установ, організацій тощо); 3) захист в адміністративному провадженні; 4) представництво в адміністративному суді чи інших державних органах; 5) складання заяв, скарг чи інших документів, які носять правовий характер.

Уточнено класифікацію законних представників, які можуть представляти інтереси дитини в адміністративному судовому процесі: 1) родичі першого порядку - батьки - батько та мати; 2) другого - повнорідні повнолітні та правоздатні брати чи сестри, дід чи баба; 3) усиновлювачі; 4) піклувальники чи опікуни; 5) органи опіки та піклування.

Обґрунтовано, що існуюча концепція представництва за Кодексом адміністративного судочинства регулює досить велику кількість взаємопов'язаних питань. Проте у зв'язку з переходом країни на норми Європейського Союзу виникає ряд суперечностей та неточностей у законодавстві.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕДСТАВНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

2.1 Поняття та зміст правового статусу представника як суб'єкта адміністративного судочинства

З прийняттям Конституції України було проголошено незалежною демократичною державою. Важливим показником демократичної держави є законність та правосуддя. Адміністративне судочинство є різновидом правосуддя, а отже передбачає діяльність судів адміністративного напрямку розгляду справ та вирішень адміністративних спорів. Адміністративна юстиція - інструмент захисту прав та законних інтересів людини, спрямований на дотримання та забезпечення законності в сфері виконавчої та місцевої влади.

З метою захисту та законного вирішення адміністративних спорів на законодавчому рівні ч. 1 ст. 56 Кодексу адміністративного судочинства України визначено таку категорію учасників адміністративного процесу як «представник». Особи, які підпадають під дану категорію своєю діяльністю повинні сприяти суду та особам, які беруть участь в адміністративному процесі, та сприяють здійсненню правосуддя в конкретному адміністративному процесі; наділяються правом звернення до адміністративного суду чи іншого державного органу від імені тієї особи, інтереси якої представляє.

Намагання законодавців постійно удосконалювати засади адміністративного судочинства нашої держави неодноразово призводило до змін визначення правового статусу представників в адміністративному процесі. Нині відсутність єдиного системного підходу до реформування законодавства у даному напрямку, а також гармонізація з нормами та вимогами Ради Європи призводить до широкого кола проблем і прогалин адміністративно-правового статусу представництва в чинному адміністративному законодавстві. В даному контексті

питання визначення адміністративно-правового статусу представників в адміністративному процесі набуває особливого значення.

Окремі питання правового статусу представників в адміністративному процесі досліджувалися В. Б. Авер'яновим, Д. Н. Бахрахом, А. І. Берлаєм, Ю. П. Битяком, Л. Р. Білою, В. В. Богуцьким, О. С. Бурлою, Є. В. Васьковським, В. В. Гайворонською, А. ГТ. Гелем, В. М. Гарагцуком, Х. Гольмстеном, С. Т. Гончаруком, В. М. Гордоном, В. Л. Граніним, Т. О. Гуржієм, О. В. Гуричем, Е. Ф. Демським, І. І. Діткевичем, І. Ю. Домановою, М. Д. Жданом, М. В. Завальним, В. В. Зуєм, Д. П. Каляяновим, С. В. Ківаловим, О. В. Когутом, І. Є. Марочкіном, К. Колпаковим, О. В. Кузьменком, М. В. Лошинським, Р. В. Миронюком, В. І. Олефіром, Є. М. Поповичем, Д. В. Сичовим, Д. Є. Суслон, Л. В. Тацієм, Н. В. Хорошаком та іншими. Проте більшість наукових досліджень з цього питання є фрагментарною, а отже потребують докладнішого вивчення, систематизації та узагальнення.

Для визначення поняття правового статусу як юридичної категорії нині існує велика кількість поглядів. В адміністративному процесі найчастіше визначають правовий статус як комплекс прав й обов'язків, які нормативно закріплені та гарантовані державою [123, с. 272]. Зокрема, М. В. Кравчуком визначено правовий статус як сукупну систему суб'єктивних юридичних прав та свобод, обов'язків та законних інтересів, які належать громадянину та закріплені на законному рівні, визначаючи цим самим правове становище особи в суспільстві [124, с. 86-87]. Натомість, інший колектив авторів вважає, що правовий статус слід розглядати як комплексну інтеграційну категорію. Дана категорія має показувати взаємовідносини між суб'єктами суспільних відносин - між особами, особою та суспільством, громадянином та державою тощо [125, с. 237].

У свою чергу, інші автори визначають правовий статус як сукупність прав та обов'язків [126, с. 225; 127], яка показує особливість суспільної структури, стан та рівень законності й демократії. Правовий статус, вважають правники, покликаний визначити стандарти поведінки, які б забезпечили достатній рівень

життєдіяльності соціального середовища [127].

Як багатоаспектну категорію розглядали у своїй праці правовий статус В. М. Корельський та В. Д. Перевалов. Так, ними визначено, що правовий статус має ряд особливостей: універсальний характер, охоплюючи статуси всіх суб'єктів (особи, суспільства, держави); зображення індивідуальності суб'єктів та їх реального стану та місця в суспільстві; безумовна наявність певних обов'язків, відповідальності та гарантій; системне визначення прав та обов'язків суб'єктів [128, с. 549].

На нашу думку, при визначенні поняття правового статусу представників в адміністративному процесі, слід прислухатись до визначення колективу правників: правовий статус є комплексним показником місця і стану індивіда чи групи осіб у соціальній системі, соціальної стратифікації; сукупністю прав та обов'язків, що дозволяє визначити юридичний стан певної особи, владного органу держави чи організації міжнародного рівня тощо [129, с. 225].

Отже, при розгляді правого статусу представників як суб'єктів адміністративного процесу, правовий статус слід визначати як комплексну категорію, що містить в собі завдання та функції, права, обов'язки та відповідальність представників, визначені адміністративним законодавством чи іншими нормативними актами. Процесуальний статус представників в адміністративному процесі визначається ст. 56-59 Кодексу адміністративного судочинства.

Досліджуючи питання правового статусу представників в адміністративному процесі, уточнимо (див. п. 1.3 даної роботи) основні завдання, які покладаються на них. Будь-яка особа, права та свободи якої порушили, може звернутися до представника або отримати законного представника, що гарантується Кодексом адміністративного судочинства [11] Враховуючи, що в основі будь-якої адміністративної справи лежить конфлікт між суб'єктами правовідносин, першочерговим завданням представника, на нашу думку, є захист прав та інтересів громадянина, якими він наділений на законодавчому рівні, а також їх відновлення, в разі, якщо вони порушені. Важливим дане завдання є й з

огляду на те, що в адміністративному процесі представництво пов'язане з протидією протизаконної поведінки та діяльності владних суб'єктів. Також серед завдань представника слід виділити сприяння правосуддю, а саме, сприяння об'єктивному підходу до адміністративної справи, повноти розгляду та правосуддя. Правосуддя, як зазначає О. Бітнер, є справедливістю у дії [130]. Тому відстоювання справедливості є обов'язком представника у суді чи іншому органі щодо адміністративної справи. Слід пам'ятати, що в правовій, демократичній державі справедливість розгляду тієї чи іншої адміністративної справи уособлює законодавство, за яким ніхто не може бути примушений до протизаконного діяння [1]. Процесуальне представництво в адміністративному процесі, як зазначалося раніше, існує двох видів, а саме, договірне та законне.

Особливістю статусу представника, вповноваженого договором на представництво в адміністративному судочинстві, є те, що представник не є самостійним суб'єктом правових відносин. В даному випадку, представник виражає волю особи, чії права та законні інтереси він безпосередньо представляє. Аналогічним є договірне представництво й у правових системах інших розвинутих країн. Якщо ж законні інтереси чи дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, за рішенням відповідних органів державної влади представника замінюють. Акцентуємо увагу на тому, що законний представник в праві самостійно здійснювати процесуальні права та обов'язки особи, яку представляє.

Якщо ж розглядати завдання адвоката як представника в адміністративному процесі, слід звернути увагу на праці Г. В. Борисова. Так, дослідник виділяє розширений перелік завдань при визначенні правового статусу адвоката:

- 1) досконале вивчення матеріалів адміністративних справ;
- 2) збирання додаткових відомостей щодо фактів, які можуть використовуватися як докази в адміністративному судовому процесі;
- 3) формування певної адвокатської позиції, яка дозволить побудувати успішний захист клієнта у справі;
- 4) здійснення прогнозування ходу справи та її вирішення;

5) підготовка необхідних процесуальних документів для адміністративної справи [131].

Вивчаючи правовий статус представників в адміністративному судовому процесі, не слід забувати, що за Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та Кодексом адміністративного судочинства функції представництва також покладені на прокурора як законного представника інтересів громадянина або держави в судовому процесі. Прокурор як представник в адміністративному процесі за ст. 36 Закону України «Про прокуратуру» здійснює представництво інтересів громадянина або держави від імені держави шляхом здійснення дій, які спрямовані на захист законних інтересів держави чи громадянина у суді [67]. Прокурор має статус законного представника, базуючись на ст. 56-57 Кодексу адміністративного судочинства та п. 2 ст. 121 Конституції України.

В адміністративному судочинстві правовий статус прокурора є багатоаспектним. Це є суттєвою відмінністю від правових статусів прокурора в інших процесах. Зауважимо, що прокурор може набувати статусу позивача та відповідача, а не лише бути законним представником у суді. Для підтвердження своїх повноважень прокурор не надає додаткових документів адміністративному суду, оскільки прокурор вповноважений на виконання обов'язків, наданих йому законом. Слід зазначити, що практика участі прокурора в адміністративних справах доволі поширена, на відміну від інших посадових осіб та суб'єктів державної влади [132, с. 392].

Процесуальний статус прокурора в адміністративному процесі полягає у вживанні заходів щодо запобігання та усунення порушення законності, при цьому прокурор не може давати вказівки чи визначати лінію поведінки адміністративного суду, він є повноцінною стороною адміністративного процесу, залишаючись представником органу, що здійснює нагляд за дотриманням конституційних норм та законів України.

Правовий статус представник об'єднання в адміністративній справі набуває лише за умови легалізації даного об'єднання. Це вмотивовано особливими

правовими відносинами об'єднань (організацій, громад і т. п.) та держави, її органами та посадовими чи службовими особами органів державної влади.

Отже, завданнями представника, які визначають його правовий статус, є наступні:

- 1) консультування щодо можливості застосування особою законодавства;
- 2) здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів певної особи в адміністративному судовому процесі; здійснення представництва клієнта в адміністративному суді;
- 3) сприяння здійсненню правосуддя та підтримка законності;
- 4) підвищення правосвідомості та правової культури населення.

Основними елементами правового статусу в будь-якій галузі права є права та обов'язки. Слід зазначити, що основні права та обов'язки представників в адміністративному процесі закріплені ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України. Зокрема, в Кодексі зазначено, що право на вчинення законних дій від імені особи, яку представляє представник, надається повноваженнями, які покладені на представника з метою ведення справи. При цьому має бути укладено договір між представником та клієнтом в адміністративній справі [11].

Законний представник наділений рядом прав в адміністративному процесі. Зокрема, до таких можна віднести право представляти інтереси лише особи, яка притягається до адміністративної відповідальності чи є потерпілою в адміністративній справі; знайомитися з матеріалами та документами адміністративної справи, в якій він виступає законним представником; заявляти клопотання щодо залучення свідків; подавати скарги від імені особи, яку представляє тощо.

При дослідженні прав представників в адміністративному процесі в межах вивчення їх правового статусу слід звернути увагу, що у встановлених законодавством випадках Уповноважений Верховної Ради з прав людини має право звертатися до адміністративного суду із заявою про захист прав та свобод інших осіб. В такому разі Уповноважений з прав людини наділяється також

правом брати участь в цьому адміністративному процесі. Зокрема, зазначено, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади та місцевого самоврядування, виступаючи в ролі законних представників, мають право здійснювати представництво в адміністративному суді інших осіб лише у випадку документального підтвердження поважності причин представництва, за яких самотійне звернення осіб до адміністративного суду є неможливим [11, ст. 60]. Правовий статус представник об'єднання в адміністративній справі набуває лише за умови легалізації даного об'єднання. Це вмотивовано особливими правовими відносинами об'єднань (організацій, громад і т.п.) та держави, її органами та посадовими чи службовими особами органів державної влади.

Отже, завданнями представника, які визначають його правовий статус [133], є наступні:

- 1) консультування щодо можливості застосування особою законодавства;
- 2) здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів певної особи в адміністративному судовому процесі.; здійснення представництва клієнта в адміністративному суді;
- 3) сприяння здійсненню правосуддя та підтримка законності;
- 4) підвищення правосвідомості та правової культури населення.

Звертаючись до прав та обов'язків адвоката як представника в адміністративному процесі, зазначимо, що вони визначені, окрім процесуального законодавства, ст. 20-21 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Так, в ст. 21 зазначено, що адвокат має право під час процесу здійснювати будь-які дії, що не суперечать чинному законодавству, правилам адвокатської етики чи договору про надання правової допомоги. Зокрема, в межах свого правового статусу представники в адміністративному процесі можуть звертатися з офіційними запитами до органів державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громад та організацій, юридичних осіб тощо; представляти та захищати права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб в адміністративному суді чи інших органах державної влади щодо адміністративної справи; мати доступ та ознайомитися з

необхідними для адвокатської діяльності щодо певної адміністративної справи документами та матеріалами на підприємствах, установах, організаціях, крім тих, які містять інформацію з обмеженим доступом; складати заяви, скарги та клопотання в установленому законом порядку; збирати інформацію, яка може використовуватися як докази в адміністративній справі; застосовувати доступні технічні засоби, не порушуючи чинного законодавства; посвідчувати копії документів адміністративних справ, які ведуться безпосередньо адвокатом як представником тощо [80].

У нашому дослідженні вважаємо за доцільне погодитись з думкою правників, які стверджують, що адвокат як представник в адміністративному процесі наділений більш широким колом прав щодо доказування та обов'язків, в порівнянні з іншими представниками [134, с. 118] А отже, представника-адвоката наділено ширшим правовим статусом в адміністративному процесі, ніж інших представників, які діють на договірній основі.

Водночас, керуючись ст. 49, 51 та 53 Кодексу адміністративного судочинства, адвокат, як представник в адміністративному процесі, має право знати дату, місце та час проведення судового розгляду справи, в якій він є представником; безперешкодно знайомитися з матеріалами та документами справи; заявляти відводи чи клопотання; надавати суду усні чи письмові доводи, пояснення, докази, що стосуються адміністративної справи; висловлювати свою професійну думку стосовно питань, які виникли під час розгляду справи в адміністративному суді; подавати письмові зауваження до вчинення окремих процесуальних дій та оскаржувати судові рішення стосовно інтересів особи, яку представляє, а також має право користуватися всіма іншими правами згідно з Кодексом адміністративного судочинства України. Проте, слід зазначити, що реалізацію певних процесуальних прав представник може здійснити лише у випадку зазначення цього в договорі між представником та клієнтом. Прикладом цього винятку може стати відмова від адміністративного позову чи його визнання, заміна, передача повноважень іншому представнику тощо [11]

Головним обов'язком будь-якого представника в адміністративній справі, на

нашу думку, є зобов'язання належно користуватися покладеними на них правами та неухильність виконання процесуальних обов'язків. Для представників-адвокатів даний обов'язок закріплений в ст. 49 Правил адвокатської етики [86].

Вважаємо за доцільне виділити дві категорії обов'язків представника - перед клієнтом та перед адміністративним судом. Серед обов'язків представника перед клієнтом в адміністративному процесі, в першу чергу, слід виділити дотримання правил професійної етики та присяги адвоката України, представник має діяти в інтересах клієнта. Також представник зобов'язаний на вимогу клієнта надати звіт щодо ходу справи та виконання договору про надання правової допомоги. Якщо в ході справи виникає конфлікт інтересів, представник має невідкладно повідомити про це клієнта. В разі виникнення будь-яких несприятливих моментів для клієнта, представник зобов'язаний повідомити його. Також до обов'язків представника можна віднести наступне: підвищення професійного рівня, виконання рішень вищих органів, виконання будь-яких інших обов'язків, які передбачені законодавством чи договором про надання правової допомоги тощо [80]. При цьому, представник не може давати гарантій щодо вирішення адміністративної справи на користь клієнта чи навпаки, безпосередньо чи опосередковано давати надії щодо ходу вирішення справи, а також виникнення самого уявлення щодо можливості впливу представника на процес розгляду адміністративної справи.

Що ж до обов'язків перед судом, представник в адміністративному процесі має не лише захищати права та інтереси клієнта, а й дотримуватися принципів законності, чесності та порядності в своїй діяльності; поважати суд та інші сторони процесу; сприяти неупередженому ставленню, об'єктивності та повноті розгляду адміністративної справи тощо. Для адвокатів дані обов'язки закріплені в Правилах адвокатської етики, які при розгляді правового статусу адвоката в адміністративному процесі можна вважати збіркою вимог та обов'язків до адвоката в судовому процесі.

У свою чергу, головним обов'язком законного представника в адміністративному процесі, вважаємо, є професійне та добросовісне

представництво інтересів неповнолітньої чи недієздатної особи, які притягаються до адміністративної відповідальності чи визнана потерпілою стороною. Також законний представник має проявляти толерантність стосовно особи, яку представляє, інших сторін процесу та оточення. При здійсненні своїх функцій на законного представника покладається ряд обов'язків. Так, до зобов'язань законного представника в адміністративному процесі слід віднести наступні:

1) беззаперечне дотримання чинного законодавства України чи міжнародних норм стосовно адміністративного права;

2) використовувати всі законні засоби захисту прав і законних інтересів громадян. При цьому законному представнику заборонено використовувати свої повноваження та знання з метою тиску чи завдання шкоди особі, яку представляє;

3) не розголошувати відомості які є предметом таємниці захисту;

4) відмовитись від надання правової допомоги у випадках, передбачених законодавством. Зокрема, представник зобов'язаний відмовитися, якщо у справі бере участь посадова особа, яка перебуває у родинних стосунках з представником, якщо є конфлікт інтересів з іншою стороною процесу або їй вже надана правова допомога передбачуваним представником, або передбачуваний законний представник брав участь у справі як слідчий, прокурор, громадський обвинувачував тощо.

Отже, основним нормативними актами, яка регламентують правовий статус представників в адміністративному процесі є Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 р. № 5076-VI, Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-IV, Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-УІІ та Правила адвокатської етики від 09.06.2017 р.

Узагальнивши положення нормативних документів, виділимо наступні особливості процесуального статусу представника:

1) наділений правом звернення до адміністративного суду не від свого імені, а від імені сторони адміністративного процесу чи третьої особи;

2) захищає виключно права та законні інтереси осіб, яких представляє, а не особисті;

- 3) діє на підставі договору (угоди) чи закону;
- 4) вимоги до представників та обмеження процесуального представництва викладені в статтях КАС;
- 5) базуючись на вимогах ст. 59 КАС, повноваження законних представників мають бути підтвердженні у визначеному законом порядку;
- 6) діяльність спрямована на надання кваліфікованої правової допомоги особі, яку представляє, та сприяння здійснення правосуддя в адміністративному суді тощо.

Підсумовуючи вищевикладене, робимо висновок, що представник в адміністративному судочинстві є самостійним учасником процесу з характерними лише йому завданнями, функціями, правами та обов'язками. В межах свого правового статусу представник самостійно обирає правову позицію у справі, методи та засоби захисту чи відновлення прав та законних інтересів клієнта тощо. При цьому його самостійність як представника обмежена чинним законодавством та не повинна суперечити чи завдавати шкоду клієнту.

2.2 Повноваження представника прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві

Юридична наука та законодавча діяльність України нині знаходиться в стані реформування. Не є виключенням і адміністративне право. Не зважаючи на те, що Кодекс адміністративного судочинства був прийнятий у 2005 році, а останні зміни внесені вже в 2017 році, він є далеким від досконалості та потребує уточнень. У сучасних умовах важливе місце посідає проблема чіткого визначення статусу та меж повноважень представників в адміністративному судочинстві. Це питання є актуальним, оскільки визначення меж повноважень представника гарантує дотримання та забезпечення прав та законних інтересів учасників адміністративного провадження.

Повноваження представника в адміністративному процесі викликали неабияку зацікавленість правників не лише сучасності, а й радянських часів.

Зокрема, це питання було предметом досліджень Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, І. П. Голосніченко, О. Д. Святоцького та інших. Проте, в наявних дослідженнях відсутній комплексний та узагальнюючий аналіз повноважень представників в адміністративному судовому процесі з урахуванням чинного законодавства.

Головне призначення інституту представництва можна сформулювати як забезпечення засад рівності кожного перед законом, а отже і перед судом, та змагальності в адміністративному провадженні. Водночас, як зазначалося, представник має діяти в інтересах особи, яку представляє, в межах чинного законодавства та наданих йому повноважень. Межі повноважень, якими наділяється представник в адміністративному процесі відрізняються в залежності від виду представництва.

Представник здійснює свої повноваження, визначені ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства та на підставі документів. Так, Кодексом передбачено, що представникові надаються повноваження на вчинення будь-яких процесуальних дій, які може вчинити особа, яку він представляє, від її імені. В той самий час, всі розпорядження, які надаються особою представнику є обов'язковими для виконання представником в межах чинного законодавства. Повноваження представників також можуть бути посвідчені договором про надання правової допомоги (довіреністю), ордером, який видається відповідним адвокатським об'єднанням, або усною заявою довірителя. Усна заява довірителя має бути занесена до журналу судового засідання адміністративного суду.

При дослідженні повноважень представників в адміністративному суді слід зазначити, що представника за договором, який бере участь в адміністративному процесу, наділено дещо обмежувальними повноваженням у порівнянні з законним представником. Серед таких можна визнати спеціальні повноваження, якими наділяється представник, які націлені на можливість розпоряджатися предметом спору та на подальший розвиток адміністративного процесу в суді чи іншому владному органі. Тобто, якщо договором не визначено, що представник вповноважений визнавати чи змінювати адміністративний позов, досягати примирення, здійснювати передоручення повноважень, оскаржувати судові

рішення тощо, представник не зможе здійснити це. Таким чином, представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, вповноважений здійснювати лише ті процесуальні дії, які визначені договором або довіреністю.

Договір та довіреність, або інші документи, які засвідчують повноваження представника в адміністративній справі, але при цьому були посвідчені в інших державах, потребують відповідної легалізації в Україні, якщо інше не встановлено міжнародними договорами за чинним законодавством. Звернемо увагу, що Україна бере участь у певних міжнародних договорах, відповідно до яких відмінено додаткове засвідчення документів.

Водночас, слід звернути увагу на ст. 3 Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів. За даними Конвенції єдиною вимогою для посвідчення автентичності підпису чи відбитка печатки чи штампа, якими скріплено документ, є вимога проставляння апостилю компетентними владними органами, де був складений документ [135, ст. 3]. Тобто документ, на якому вже є апостиль, не вимагає додаткового засвідчення або оформлення, і відповідно може використовуватися в іншій державі, яка також є учасницею Конвенції.

Слід звернути увагу, що Кодексом адміністративного судочинства також встановлений термін дії повноважень представника в адміністративному процесі. Так, повноваження представника в адміністративному процесі дійсні протягом всього часу провадження у справі. Винятком є інший строк, зазначений у довіреності. Проте, строк дії довіреності, отриманої за передорученням має свої обмеження: вона не може бути дійсною довше, ніж основна довіреність, на підставі якої була видана довіреність про передоручення.

Також ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства визначено, що представник може відмовитись від наданих йому повноважень. При цьому представник має повідомити про відмову особу, яка наділила його повноваженнями, та адміністративний суд. Слід звернути увагу, що в такому випадку представник не може брати участь в даному адміністративному процесі як представник іншої сторони.

Слід зазначити, що підстави та порядок припинення дії представництва за довіреністю містяться у ст. 248-250 Цивільного Кодексу України, зокрема, це закінчення строку дії довіреності, скасування довіреності особою, яка її видала, смерті, визнання недієздатності чи визнання безвісно відсутньою особи, яка видала довіреність тощо. При цьому, у випадку припинення безпосереднього представництва, представник повинен той час же повернути довіреність [136, ст. 248]. У свою чергу, дія доручення або передоручення може бути припинена особою, яка видала вказану довіреність, згідно ст. 249 Цивільного Кодексу України.

В межах своїх повноважень представник може відмовитись від представництва певної особи за довіреністю. Але при цьому слід пам'ятати, що відмова від вчинення дій, визначених довіреністю, які були невідкладними або направлені на запобігання завдання збитків особі, яку представляє представник в конкретній адміністративній справі, або іншим особам, є неможливою [136, ст. 250]. Також слід зауважити, що представник в адміністративному процесі несе відповідальність за невиконання або непрофесійне виконання умов договору. За умови відмови від виконання представницьких дій представник не може брати участь в адміністративному процесі на іншій стороні [11, ст. 59].

Розглянемо повноваження законних представників. Статтею 59 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що законні представники набувають повноважень з адміністративної справи лише за умови здійснення представницьких дій в інтересах особи, яку представляють. Контроль за здійсненням повноважень законним представником здійснюється адміністративним судом. У разі порушення повноважень суд може залучати відповідний орган (особу), які наділені повноваженнями щодо захисту прав, законних інтересів та свобод інших осіб. За Кодексом адміністративного судочинства України повноваження законного представника не потребують оформлення окремої довіреності. Підтвердження повноважень для представництва в адміністративному суді здійснюється на основі документів, які підтверджують займану посаду передбачуваного представника, факт родинних

зв'язків, факт піклування чи опікунство над особою, інтереси якої представляються в адміністративному процесі [11, ст. 59]. Тобто Кодекс адміністративного судочинства України унеможлиблює участь у процесі представника, який не має відповідних повноважень.

Слід зазначити, що опікуна не всі правники розглядають як законного представника. Наприклад, В. А. Рясенцев у своїх працях акцентував увагу на тому, що лише батьки та усиновлювачі можуть виступати в ролі законного представника. Опікуна до даної категорії автор не відносив, оскільки повноваження опікунів виходять зі спеціального акту, а не з норм закону, їх призначають державні або інші уповноважені органи. Тому, вважає дослідник, опікуна слід розглядати як представника за призначенням [137, с. 320-321].

В свою чергу, повноваження законного представника юридичної особи, органу, установи чи підприємства надаються законом, статутом, положеннями чи іншими установчими документами організації. В такому випадку повноваження законного представника мають підтверджуватися документами, які б могли посвідчити службове становище відповідної особи: службове посвідчення, рішення власника про призначення особи керівником з відповідними повноваженнями, витяг з протоколу засідання повноважного органу юридичної особи, яким керівнику надано повноваження вести справу в адміністративному суді і т. п. Також фізична особа, яка представляє законні інтереси підприємства, організації чи установи, діє на основі довіреності, яка посвідчена нотаріально або посадовою особою підприємства (установи, організації), в якій працює (навчається, перебуває на службі тощо) довіритель.

Представницькими повноваженнями в адміністративному процесі, як зазначалося в п. 2.1 даної роботи, наділено також прокурора. Функції прокуратури визначені п. 2 ст. 121 Конституції України. Реалізацією представницької участі прокурора в адміністративному процесі є подання адміністративного позову, скарги (апеляційної чи касаційної, за винятковими обставинами) чи заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. Участь прокурора в адміністративному процесі як представника інтересів громадян чи юридичних

осіб є винятковою обставиною. Метою такого представництва можна визначити як захист державних (публічних) інтересів, прав та свобод, законних інтересів людини та громадянина в адміністративному судовому процесі. Стосовно представництва прокурора В. І. Сапунков зазначав, що органи прокуратури захищають права і свободи громадянина шляхом охорони інтересів держави, і, навпаки, захищають інтереси держави через захист прав та свобод громадянина [138, с. 157]. Отже, прокурор як представник в адміністративному процесі наділяється законними повноваженнями, за межі яких не може виходити, якщо не має відповідного спеціального дозволу. На законодавчому рівні визначено підстави, за яких прокурор виступає представником: неспроможність громадянина через фізичний чи матеріальний стан, вік або з інших причин самостійно захищати свої права або реалізовувати процесуальні повноваження.

В межах досліджуваного питання слід зазначити, що у разі перевищення своїх повноважень представником, особа, яку він представляє, звільняється від будь-яких зобов'язань перед третьою стороною, з якою вступали у правову взаємодію в адміністративній справі. Тобто повноваження представника є важливою мірою, яка узгоджує поведіння представника з третіми особами в адміністративному процесі. Представник, в силу своїх повноважень, може укладати з третіми особами угоди чи вчиняти інші правові дії від імені особи, законні інтереси якої він представляє.

Повноваження є суб'єктивним правом за змістом та характером походження, тобто правом, делегованим представникові на підставі закону чи договору. Слід зазначити, що даному виду права не протистоять обов'язки особи, яку представляють, чи третіх осіб. Повноваження, якими наділяється представник, є юридичним фактом, обов'язковою умовою будь-якого представництва. Отже, повноваження представника породжують права та обов'язки особи, яку представляють. Як зазначалося, повноваження представника можуть бути аргументовані законом, договором (довіреністю), адміністративним актом, або виходити з обставин, в яких відбувається діяльність представника [136, ст. 62].

На практиці зустрічаються випадки, коли особу наділяють повноваженнями представляти інтереси в адміністративному суді неправомірно. Тобто особа діє на основі неправильно оформленого договору-довіреності, здійснює представництво після фактичного закінчення строку дії довіреності, або на основі скасованої довіреності тощо. В такому випадку, для особи, права та інтереси якої представляють, дані дії та мнимі повноваження представника не можуть викликати появу відповідних прав та обов'язків. Невірно укладена угода може вважатися правомірною лише за умови погодження та схвалення її особою, яку представляють чи будуть надалі представляти. Таким чином, по юридичній природі, буде здійснено одностороннє ухвалення угоди. При цьому схвалення може виражатися у письмовій формі: лист, телеграма, факс тощо, - або у формі конклюдентних дій. В такому разі, схвалення угоди особою, яку представляють або будуть представляти у суді, робить угоду дійсною з моменту її вчинення.

В нашому дослідженні вважаємо за необхідне проаналізувати також повноваження адвоката, призначеного представником для надання безоплатної вторинної правової допомоги в адміністративному процесі. Так, Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги може бути призначений адвокат у справі про адміністративне правопорушення, який наділяється повноваженнями, підтвердженими дорученням, виданим цим же Центром. В такому випадку, адвокат має права, передбачені ч. 1 ст. 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення та іншими законами [44].

Аналіз повноважень, якими наділяється представник в адміністративному процесі [139], показав, що в чинному законодавстві виникають певні неузгодженості щодо даного питання.. Так, у ст. 13 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зазначено, що адвокат може здійснювати представницьку функцію індивідуально, при цьому має право відкривати рахунки в банках, мати печатку, штампи та бланки, а також ордери. Проте, ст. 26 цього ж Закону вимагає затвердження типової форми ордеру Радою адвокатів України, а ордер видається адвокатським бюро чи безпосередньо адвокатом та містить підпис адвоката. Досить дивним, на нашу думку, є те, що за Законом в ордері не

мають бути зазначені інші офіційні дані про адвоката чи адвокатське бюро, наприклад, реквізити. Також викликає подив той факт, що вказаним вище Законом приписано затвердити типову форму ордеру, а по факту затверджено ордер на надання правової допомоги [140] Черговою суперечкою в законодавчих актах є внутрішні документи адвоката чи його бюро (об'єднання). Так, на законодавчому рівні не передбачено перелік таких документів, проте Положення про ордер адвоката, затверджене Радою адвокатів України, регламентує це [140].

За ст. 26 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначено перелік документів, які посвідчують повноваження адвоката як представника в судовому процесі: довіреність, договір про надання правової допомоги й ордер [80]. У свою чергу, у ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства зазначено, що повноваження мають бути підтверджені ордером або договором [11]. Отже, норма закону свідчить про можливість самостійно вирішити, яким саме документом підтверджувати співпрацю представника та клієнта в адміністративному суді.

Таким чином, в роботі визначено, що повноваження, якими наділяється представник, є юридичним фактом, обов'язковою умовою будь-якого представництва. Обгрунтовано, що повноваження представника породжують права та обов'язки особи, яку представляють.

Аналіз теоретико-правових підходів до вивчення даного питання показав, що в чинному законодавстві виникають певні неузгодженості щодо повноважень, якими наділяється представник в адміністративному процесі, які потребують урегулювання на законодавчому рівні.

2.3 Особливості юридичної відповідальності представника та контролю за його діяльністю у сфері адміністративного судочинства

Особливе місце в адміністративному процесі посідають особи, які здійснюють захист прав та законних інтересів інших суб'єктів під час судової справи. Нині представники в адміністративному судочинстві розглядаються як самостійні учасники судового процесу, наділені відокремленим правовим

статусом. Важливим елементом правового статусу представника є відповідальність за неналежне виконання своїх функцій та обов'язків в суді перед особою, яку він представляє.

Питанню певних аспектів відповідальності представника в судовому процесі присвячені роботи вітчизняних вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. А. Банчука, Ю. П. Битяка, С. С. Бичкової, А.С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, К. Г. Книгіна, Л. В. Ковалюк, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, В. В. Комарова, А. Т. Комзюка, Д. М. Лук'янця, О. І. Миколенка, О. І. Остапенка, І. Я. Павлунки, М. М. Тищенко, С. Я. Фурси, Ю. С. Шемчушенка та ін. Також при вивченні даного питання слід звернути на дослідження іноземних правників. Так, значний вклад в теорію юридичної відповідальності внесли такі вчені як А. Barak, К. Calavita, Е. Posner, J. Raz, А. Бірман, Ж. Гірке, Л. Дюгі, Г. Еллінек, Р. Зома, Р. Ієрінг, А. Тоном, Ф. Шталь та ін.

Проте, в роботах дослідників висвітлено лише окремі аспекти відповідальності, а зважаючи на зміни та реформування в нашій країні, відповідальність представників в адміністративному процесі потребує більш повного вивчення. Юридична відповідальність будь-якого суб'єкта має на меті попередження та недопущення протиправної поведінки. Слід звернути увагу, що однаковість у визначенні самого поняття «юридична відповідальність» на сьогодні відсутня. Тому, вважаємо за необхідне, вивчення особливостей відповідальності представників в адміністративному процесі розпочати з визначення терміну відповідальності, яке застосовується до всіх суб'єктів адміністративного процесу.

Історично так склалося, що термін «відповідальність» суспільством сприймається як необхідність звітувати за вчинені особою дії, що призводить до визнання провини або негативних наслідків [141, с. 79] Сам термін «юридична відповідальність» запозичений в адміністративний процес з англійської політико-філософської літератури XVII-XVIII ст.ст. [142, с. 459]. З юридичної точки зору, відповідальність розглядається як законодавчо визначений обов'язок особи, яка

скоїла правопорушення, зазнати державно- владного примусу з позбавленням певних благ [143, с. 100].

У свою чергу, О. С. Іоффе та М. Д. Шаргородський позиціонують відповідальність як захід, шляхом застосування якого реалізується державний примус. Такий захід, вважають вчені, має бути заснований на громадському чи юридичному осудженні поведінки особи, яка скоїла правопорушення, а негативним наслідком такого заходу є певні обмеження. Так, обмеження можуть бути майнового або особистого характеру [144, с. 314-318].

У своїх дослідженнях щодо відповідальності посадової особи Л. В. Крупнова зазначає, що відповідальність є засобом охорони правового порядку та здійснення державної влади. Відповідальність виникає в результаті протиправних дій проти суспільства, має виражатися за допомогою застосування санкцій та супроводжується громадським та державним осудом правопорушника [145, с. 99]. О. В. Іваненко вважає, що відповідальність має лише два аспекти - позитивний та негативний. Слід звернути увагу, що правові норми все частіше наповнюються моральним змістом, а етичним нормам надаються форми правових [146].

Цікавою є думка В. В. Токаренка, який вважає відповідальність поєднанням певних компонентів, зокрема, оцінки поведінки та її наслідків, усвідомлення обов'язку та накладення стягнень чи санкцій на особу-правопорушника. При чому, оцінка поведінки є первинною. Тобто, дослідник визначає категорію відповідальності як ту, яка задається оцінкою поведінки та наслідків. Оцінюючи поведінку, можна виділити два види - позитивну та перспективну відповідальності. Позитивна відповідальність виникає за умови здійснення правомірної поведінки, а перспективна, у свою чергу, реалізується відповідно до майбутньої правомірної поведінки [147, с. 14-16].

На сучасному етапі розвитку правової науки юридична відповідальність розглядається також як різновид соціальної відповідальності, який закріплений на законодавчому рівні та дозволяє забезпечення юридичного обов'язку правопорушника зазнавати примусового позбавлення певних його цінностей [148,

с. 149] Вважаємо доцільним визначення відповідальності, яке надає Н. А. Меєрович. Дослідник визначає відповідальність як критерій цивілізованих суспільних відносин, один із факторів, які гарантують цілісність та злагодженість у суспільстві. Відповідальність є важливим елементом для панування законності та правопорядку в державі [149, с. 172].

За філософським поглядом, юридична відповідальність охоплює соціологічну та філософську проблеми щодо співвідношення здатності та можливості особи бути суб'єктом своїх дій. Тобто відповідальність вирішує питання: чи може особа свідомо та добровільно виконувати вимоги та завдання; здійснювати вибір з моральною складовою; усвідомлювати правоту чи винуватість, досягаючи певні результати своїми вчинками тощо [150, с. 403] В свою чергу, теоретики в галузі права дещо по-іншому розглядають дане поняття. Так, в дослідженнях С. С. Алексеєва зазначено, що відповідальність зобов'язує певну особу зазнати заходів державного примусу чи покарання за скоєння правопорушення [151, с. 266]. Схожої думки дотримувались й інші правники, зокрема, вважаючи відповідальність обов'язком особи зазнати позбавлення державно-владного характеру за правопорушення, що передбачено законом [152, с. 159]. При цьому позбавлення за вчинене правопорушення можуть бути благами особистого, організаційного чи майнового характеру [75, с. 431-432].

Доречним, на нашу думку, є погляд вчених, які розглядають юридичну відповідальність як правові відносини між державою в особі державних органів та правопорушником, які виникають у разі вчинення правопорушення. У разі настання таких відносин, на правопорушника покладається обов'язок зазнати відповідних, визначених законом, позбавлень та наслідків, які мають негативний характер [125, с. 543].

В межах дослідження юридичної відповідальності працівників, цікавим, на наш погляд, є думка Г. Ф. В. Гегеля. Вчений стверджував, що відповідальність варто ототожнювати з усвідомленим вибором лінії поведінки. На нашу думку, дане визначення досить чітко відображає сутність поняття юридичної відповідальності представників в адміністративному процесі, особливо адвокатів.

Отже, відповідальність є обов'язком суб'єкта адміністративного процесу відповідати за свої вчинки перед громадою та законом. Тобто, відповідальність представника в адміністративному судочинстві є вимогою соціуму, викликана необхідністю дотримання етичних та правових норм і правил, що існують, необхідністю усвідомлення негативних наслідків за свої протиправні діяння чи бездіяльність. Юридична відповідальність є однією з форм контролю правової поведінки різних суб'єктів правовідносин, яка може здійснюватися іншими суб'єктами за допомогою юридичних засобів впливу. Результатом відповідальності є досягнення та забезпечення відповідності поведінки того чи іншого суб'єкта правовим нормам.

Загальна мета відповідальності в адміністративному процесі, на нашу думку, полягає у підтримці правового регулювання та забезпеченні правопорядку. Нинішній етап розвитку правової науки, асоціація України з Європейським Союзом лише збільшують значущість юридичної відповідальності в цілому, та відповідальності представників, зокрема, оскільки захищеність прав та свобод особи є визначальним в адміністративному процесі. Так, юридична відповідальність представників в адміністративному процесі може настати за двох підстав, а саме – юридичної чи фактичної. Юридична підстава настання відповідальності передбачає законодавчо-нормативне підґрунтя Тобто, це вид відповідальності, заснований на законодавчо закріплених варіантах поведінки, які слугують для соціального використання своїх прав громадянами, виконання ними обов'язків, як перед державою, так і перед суспільством та сприяють встановленню та застосуванню юридичної відповідальності за певну протиправну дію чи бездіяльність. У свою чергу, фактична відповідальність встановлює правопорушення як правовий факт. Отже, метою юридичної відповідальності є створення умов для реалізації прав та законних інтересів суб'єктів правових адміністративних відносин, зміцнення правопорядку, зниження рівня правопорушень, правильне, засноване на нормативних актах, функціонування механізму правового регулювання тощо.

З об'єктивної точки зору, юридичну відповідальність слід розглядати як

заходи державного примусу, встановлені санкціями, які проявляються у вигляді певних позбавлень за протиправне діяння (майнового, особистого чи організаційного характеру). Об'єктивна відповідальність застосовується лише у взаємовідносинах, які регулюються приватним та міжнародним правом. Підставами виникнення в даному випадку відповідальності може бути необхідність забезпечення ефективності дії правових норм чи соціальна шкідливість певних діянь.

З суб'єктивної ж точки зору, це є певний обов'язок суб'єкта правових відносин зазнати державного примусу у визначений законом спосіб за вчинення протиправного діяння. Підставами виникнення даного виду відповідальності можуть бути матеріальні, фактичні та процесуальні підстави. Так, матеріальна підстава передбачає використання санкцій правових норм, які закріплюють заходи примусу у вигляді позбавлень; фактична - юридичний факт скоєння протиправної дії; процесуальна - акт використання права, який покладає відповідальність. Слід зауважити, що у випадку добровільної реалізації відповідальності, у застосуванні процесуальної підстави нема потреби.

Представники в адміністративному процесі несуть адміністративну відповідальність перед клієнтом та державою. Адміністративне правопорушення, яке стало підставою для настання адміністративної відповідальності представника, характеризується протиправністю. Слід зазначити, що адміністративній протиправності характерний міжгалузевий характер, що відмічено в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення [44]

Головним призначенням юридичної відповідальності, на думку правників, є державний примус до порушеного обов'язку [153, с. 7]. Отже, аналіз літературних даних [154, 155, 156 та ін] дозволив зробити висновок, що адміністративна відповідальність є реакцією держави на правопорушення у вигляді покарання або стягнення. При цьому державний примус як прояв відповідальності представника може бути не лише державним, а й громадським. Слід також звернути увагу, що юридична відповідальність слугує для стимулювання правомірної поведінки, а не

для застосування того чи іншого виду санкцій.

Однак, зазначимо, що найбільше досліджень з питань відповідальності представників присвячено питанню дисциплінарної відповідальності адвокатів як представника в судовому процесі. Адвокатура за чинного законодавства розглядається як самоврядний інститут, а отже, юридична відповідальність настає в недержавному примусі. Це також пов'язано з тим, що Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачено лише дисциплінарну відповідальність для адвокатів. До речі, така норма регулювання відповідальності представників була і в попередньому Законі України «Про адвокатуру» від 19.12.1992 [157, с. 130]. Інші види юридичної відповідальності - конституційна, адміністративна, цивільно-правова - прямо не передбачені законодавством, проте опосередковано до адвокатів як представників в адміністративному процесі застосовуються й інші, оскільки адвокат відповідає як фізична особа, а не як спеціальний суб'єкт правовідносин.

Слід зазначити, що правниками висловлюється думка щодо необхідності виділення не лише дисциплінарної відповідальності за неналежне виконання або невиконання обов'язків адвоката перед клієнтом чи суспільством, а й інших видів [158]. Проте, така позиція на даний момент є досить спірною, оскільки законодавчо врегульованою є лише дисциплінарна відповідальність представника-адвоката. Також слід звернути увагу на те, що за Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та іншими правовими актами адвокати мають додаткові гарантії, а у випадках, коли застосовуються інші види юридичної відповідальності, адвокат притягується як звичайна фізична особа.

Частіш за все поняття дисциплінарної відповідальності представників у судовому процесі пов'язують з предметом регулювання трудового права. Це пов'язано з тим, що категорія дисциплінарної відповідальності найбільш вивчалась та була розроблена саме в межах трудового права. Слід зазначити, що нині в чинному законодавстві відсутнє чітке визначення даної категорії відповідальності. Звертаючись до наукової літератури, можна знайти визначення дисциплінарної відповідальності як обов'язок працівника нести покарання за

дисциплінарний проступок, що передбачено нормами трудового права [159, с. 364]

Інші дослідники пропонують розглядати дисциплінарну відповідальність як особливий правовий стан певного суб'єкта охорони правовідносин, встановлений на законодавчому рівні, та такий, що проявляється тоді, коли суб'єкт отримує незадовільну оцінку протиправної поведінки суб'єкта, призначаючи примусові заходи за проступок [160, с. 730] Більш повно дає визначення дисциплінарній відповідальності Ю. В. Дем'янчук, визначаючи її як особливий правовий стан суб'єкта дисциплінарних відносин, встановлений нормами трудового, інформаційного й адміністративного права, що зобов'язує порушника зазнати несприятливих з юридичної точки зору наслідків. Формою таких наслідків можуть виступати втрати особистого характеру. Дисциплінарна відповідальність направлена на охорону та забезпечення реалізації на законодавчо визначених умовах прав та обов'язків суб'єктів правовідносин [161, с. 110].

Зазначимо, що передумовою виникнення закріпленої на законодавчому рівні дисциплінарної відповідальності стало формування правил та певних вимог в адвокатській етиці, які спиралися на традиції адвокатури як інституту права. Після нормативного закріплення відповідних положень, вимоги стали обов'язковими для будь-якого адвоката. Порушення таких вимог слугує підставою для настання юридичної відповідальності представника.

Аналізуючи вищенаведені визначення, можна зробити висновок, що при дослідженні питання юридичної відповідальності за основу більшість правників використовують саме негативний аспект відповідальності. Проте, вважаємо, що таке уявлення є досить однобічним та не дозволяє в повній мірі дослідити питання відповідальності представників в адміністративному процесі. Вважаємо доцільною думку деяких авторів, які розглядають і позитивний аспект відповідальності. Прикладом цього можуть бути дослідження колективу авторів, які виділяють схвалення, заохочення та виправдання як невіддільний елемент юридичної відповідальності [162, с. 357] Аналогічні заходи можуть застосовуватись і до представників в адміністративному судочинстві.

За ч. 1-2 ст. 34 Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвоката як представника у судовому процесі може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку, підставою для чого є вчинення особою дисциплінарного проступку. Законом також закріплено поняття дисциплінарного провадження. Визначено, що такий вид провадження передбачає розгляд письмової скарги, в якій мають бути обов'язково зазначені відомості про наявність ознак дисциплінарного проступку в діях представника, зокрема, адвоката. Частиною 1 ст. 35 цього ж Закону України визначено види дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку. Зокрема, до таких відносяться наступні: 1) попередження; 2) тимчасове призупинення права на адвокатську діяльність строком від одного до дванадцяти місяців; 3) позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю з виключенням з Єдиного реєстру адвокатів України тощо [80].

При застосуванні дисциплінарної відповідальності до адвокатів як представників в адміністративному процесі слід розрізняти відповідальність за професійні порушення та за безпосередню шкоду клієнту. Так, до порушень, які не стосуються належного виконання обов'язків адвоката щодо клієнта можна віднести наступні: порушення вимог несумісності, ігнорування або неналежне виконання рішень та вимог органів адвокатського самоврядування, порушення передбачених законодавчо обов'язків адвоката тощо. До порушень, які завдають шкоди клієнту слід віднести порушення присяги адвоката України, порушення правил адвокатської етики, розголошення адвокатської таємниці тощо.

Отже, виділимо основні ознаки дисциплінарної відповідальності представників в адміністративному процесу:

1) дисциплінарна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності;

2) до дисциплінарної відповідальності притягаються представники за скоєння дисциплінарного проступку, тобто неналежне виконання чи невиконання адвокатом чи іншим представником своїх професійних обов'язків;

3) застосовуються законодавчо передбачені заходи дисциплінарного впливу

з дотриманням правил особливої процедури.

Адвоката може бути притягнуто до відповідальності (дисциплінарної) лише рішенням кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури за місцем роботи. Подати скаргу (заяву) щодо неналежної поведінки адвоката в адміністративному процесі може як особа, яку представляє адвокат, так і будь-яка інша, яка володіє інформацією щодо скоєння правопорушення адвокатом. При цьому скарга має містити відомості про ознаки дисциплінарного проступку адвоката та дані про особу, яка подає скаргу. В такому разі, проводиться перевірка відомостей про дисциплінарний проступок адвоката, порушується та розглядається дисциплінарна справа, приймається рішення у дисциплінарній справі стосовно адвоката.

Призначення виду дисциплінарного стягнення має враховувати всі обставини вчинення проступку представником, а також наслідки протиправного діяння, особистість адвоката та інші можливі обставини. При цьому винесення рішення владним органом не на користь особи, яку представляє представник в адміністративному процесі чи якій надає юридичну допомогу, не є підставою для притягнення до дисциплінарної чи іншої відповідальності. Слід зауважити, що однією з гарантій діяльності представників, зокрема адвокатів, за п. 14 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» є заборона притягнення до юридичної відповідальності адвоката під час здійснення ним його професійної - адвокатської діяльності.

Досліджуючи питання відповідальності представників в адміністративному процесі [177], ми зазначали, що найбільш врегульованим законодавчо є дисциплінарна відповідальність. Нами було з'ясовано, що адміністративна відповідальність представників знайшла своє юридичне відображення в ст. 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073 [44] Проте, положеннями даного Кодексу не визначено особливості адміністративного правопорушення представників в адміністративному судочинстві у порівнянні з іншими протиправними діями, що значно ускладнює процес притягнення представників до адміністративної відповідальності.

А відповідне ставлення характеризується дотриманням норм як права, так і морально-етичних [163, с. 617]. Тому, на нашу думку, досить важливим аспектом є не лише дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до адвокатів як представників в адміністративному судовому процесі, а й моральний аспект, тобто суспільна відповідальність. Якщо звернутися до літературних даних, суспільний аспект відповідальності виражається ступенем відповідності дій певної особи вимогам суспільства, законодавчих норм та загальним інтересам. Даний вид слугує засобом підтримки цілісності суспільства та справедливості [164, с. 94]. Таким чином, можливість особи дотримуватись вимог суспільства відображається настанням суспільної відповідальності.

Досліджуючи питання відповідальності представників в адміністративному процесі, виявлено, що вона не обмежується лише дисциплінарними санкціями. Підтвердженням цього є дослідження В. М. Богославця, який в своїх дослідженнях акцентував увагу, що клієнти можуть вимагати відшкодування збитків, заподіяних представником внаслідок неналежного виконання ним умов договору [165, с. 149]. Також адвокатом може бути заподіяно матеріальної шкоди, зазначає С. Я. Фурса, а отже виникає необхідність її відшкодування представником [166, с. 34-35]. Отже, досвід та дослідження правників показують, що до представників в адміністративному процесі може бути застосована цивільно-правова відповідальність. За підставами виникнення можна виділити договірний та позадоговірний вид цивільно-правової відповідальності.

Цивільно-правова відповідальність виникає в результаті цивільного правопорушення. Серед таких порушень варто виділити порушення майнового та немайнового характеру, неналежне виконання зобов'язань чи неналежне надання правової допомоги (договірна відповідальність), заподіяння позадоговірної шкоди здоров'ю або особистому майну особи, інтереси якої представляє представник в адміністративному процесі [167, с. 469-470]. В загальному вигляді норми позадоговірної відповідальності регламентуються положеннями Цивільного Кодексу України [136, гл. 82]. Якщо звернутися до наукової літератури, можна знайти наступний розподіл підстав виникнення цивільно-правової

відповідальності представника: 1) протиправна поведінка представника; 2) заподіяння шкоди особі, яку представляє або надає юридичну консультацію представник; 3) наявність причинного зв'язку між попередніми двома підставами; 4) вина представника, який заподіяв шкоду клієнту тощо [168, с. 869].

Водночас, як було зазначено вище, п. 14 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не передбачено іншої, крім дисциплінарної, відповідальності для адвоката як представника в адміністративному процесі. Окрім цього, вказаним Законом заборонено притягнення чи погроза до застосування адвоката до кримінальної чи іншої відповідальності. Тобто, цим положенням законодавець фактично унеможливує притягнення адвоката як представника до цивільно-правової відповідальності, а отже, відшкодування матеріальних збитків, які були завдані особі під час представництва діями представника, яку представляли, становиться неможливим.

На нашу думку, такий підхід є некоректним та порушує принцип рівності сторін в адміністративному процесі. А також може призвести до зловживання представником свого становища, оскільки на законодавчому рівні не передбачено компенсації та відповідальності, окрім дисциплінарної. Зокрема, ми погоджуємося з думкою науковців, які зазначають, що можливість притягнення представника, зокрема, адвоката, лише до дисциплінарної відповідальності є не лише порушенням принципу рівності сторін цивільно-правових відносин, а й свободи договору; викликає сумніви щодо можливості застосування правових наслідків, передбачених Цивільним Кодексом України за порушення зобов'язань; фактично унеможливує застосування певних видів забезпечення виконання зобов'язань; породжує проблему вибору санкцій до представників тощо [169, с. 130-131; 170, с. 119].

Проте, слід зазначити, що застосування цивільно-правової відповідальності для представників за договором залишається можливим [171, с. 130-134] Тобто, на представника в адміністративному процесі, який діє на умовах договору про надання юридичної допомоги, розповсюджуються загальні положення зобов'язального та договірної права. При цьому притягнення до цивільно-

правової відповідальності представників за договором про надання правової допомоги (чи послуг) на практиці є значно ускладненим.

Продовжуючи дослідження відповідальності представника, який діє за договором, слід звернутися до досліджень В. М. Богославця. Так, правник звертає увагу на те, що договір про надання правової допомоги є цивільно- правовим документом, а отже, його порушення призводить до настання цивільно-правової відповідальності представника. Цивільно-правова відповідальність представника передбачає можливість відшкодування збитків особі, яку представляє, або якій надається правова допомога, стягнення чи сплата неустойки [165, с. 139-140].

Як правило, представником за договором про надання юридичних послуг є юрист, добре ознайомлений з законодавством, а отже і з умовами настання цивільно-правової відповідальності. А отже, представник в адміністративному процесі має всі можливості щодо пошуків шляхів ухилення від настання такої відповідальності, зазначає В. М. Богославець [165, с. 145-146]. Прикладом такого ухилу можна вважати договір, запропонований Національною асоціацією адвокатів України «Про надання правової допомоги, укладений адвокатським об'єднанням». Так, в договорі прописано, що в разі неналежного надання правової допомоги, клієнт має право на розірвання договору, а отже, цим самим представники убезпечили себе від настання цивільно-правової відповідальності за некваліфіковану юридичну допомогу. Проте, в інших договорах про надання правової допомоги, знаходить своє відображення матеріальне відшкодування в разі порушення адвокатом конфіденційності [172].

В результаті протиправних дій чи порушення умов договору представником в адміністративному процесі, особі, яку він представляє, завдається й моральна шкода. Цікавим є той факт, що Цивільним Кодексом України передбачено можливість відшкодування моральної шкоди при порушенні умов договору [136, ст. 23], проте в інших документах, які регламентують діяльність представника, такої згадки немає. Вважаємо за необхідне підтримати в цьому випадку пропозицію правників щодо закріплення на законодавчому рівні відшкодування моральної шкоди, яка заподіяна некваліфікованими діями представника в

судовому процесі чи в процесі надання правової допомоги.

Щодо застосування відповідальності до представників в адміністративному процесі, які діють на основі статутів та внутрішньо- організаційних положень підприємства чи організації (установи), відмітимо, що до них застосовуються загальні положення щодо відповідальності за неналежне виконання своїх обов'язків або порушення норм корпоративної етики. При цьому особа, яку представляють в адміністративному суді, має право особисто бути присутньою в суді та обмежити повноваження свого представника та контролювати його правову поведінку протягом всього процесу.

Для прокурорів та інших службових осіб, які виступають в ролі представника в адміністративному процесі застосовується підвищена юридична відповідальність. Це пов'язано з тим, що негативні наслідки скоєння посадовою особою правопорушення в судовому процесі мають свій негативний прояв поза межами безпосередньої посади.

Правовою основою діяльності та юридичної відповідальності прокурорів як представників в адміністративному процесі є законодавчі акти нашої держави, зокрема Закон України «Про прокуратуру», типові правила внутрішнього трудового розпорядку, посадові інструкції, статuti тощо, якими передбачено дисциплінарну відповідальність за правопорушення під час судового процесу.

При дослідженні юридичної відповідальності представників в адміністративному процесі, які обіймають державну посаду, в тому числі, й прокурорів, слід звернути увагу, що вони несуть відповідальність за неналежне виконання своїх обов'язків в багатьох аспектах. Так, Б. М. Лазарев визначає в своїх дослідженнях відповідальність прокурора як представника за неповну чи неефективну реалізацію його повноважень; за результати роботи; за організацію роботи і т. п. [173, с. 33].

Отже, юридичною відповідальністю прокурора чи службової особи, яка є представником в адміністративному процесі, є певний державний примус, встановлений державою за недотримання або порушення законодавчо визначених заборон та норм, за неналежне виконання чи невиконання своїх обов'язків як

представника, за порушення прав та законних інтересів особи, яку представляє тощо.

При цьому, притягнення прокурора як представника можливе не лише до дисциплінарної відповідальності, а й до адміністративної чи кримінальної у випадках, які передбачені законом. Так, відповідно до ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-УІІ підставами для застосування дисциплінарної відповідальності до прокурора як представника в адміністративному процесі можуть бути наступні:

- 1) неналежне виконання чи невиконання службових обов'язків;
- 2) розголошення таємниці, яка є під охороною закону та стала відома прокурору під час виконання ним представницької функції;
- 3) порушення ним вимог щодо несумісності тощо.

Слід також зауважити, що дисциплінарне провадження до прокурорів здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. В результаті протиправного діяння до прокурора як представника в адміністративному процесі можуть бути застосовані особливі види стягнень, а саме: догана; пониження або звільнення з посади; обмеження щодо підвищення по службі; позбавлення рангу державного службовця тощо [67]. На нашу думку, окрім дисциплінарної відповідальності прокурорів як представників, слід додати соціальну - за порушення прокурорської етики, вчинення аморальних вчинків тощо.

Оскільки прокурор є посадовою особою, то на нього поширюється застосування адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність проявляється у вигляді примусу в формі запобіжного заходу, міри відповідальності, які здійснюються судом або іншим владним органом. Частіш за все, до прокурора як представника можуть застосовувати адміністративні стягнення у вигляді попередження або штрафу. Слід зазначити, що механізм правового регулювання юридичної відповідальності прокурорів як представників в адміністративному процесі досить недосконалий та потребує конкретизації. Недосконалість регулювання може породжувати зловживання представником своїм становищем, неналежне виконання зобов'язань тощо.

Що ж стосується інших законних представників в адміністративному процесі, питання їхньої юридичної відповідальності регламентовано дещо інакше. Зокрема, представники неповнолітніх дітей несуть цивільно-правову, кримінальну чи адміністративну відповідальність відповідно до чинного законодавства [174, ст. 35] При цьому слід зауважити, що неповнолітні особи, яких представляють в адміністративному процесі, не наділені повного дієздатністю, а тому не можуть притягти представників до відповідальності самостійно [175, с. 33]. Проте за нормами чинного законодавства дитина має право самостійно звернутися до органів опіки та піклування, або до інших владних органів з метою захисту своїх прав та законних інтересів, з 14-ти років - до суду. На жаль, механізм реалізації прав дитини є досить складним та недостатньо врегульованим на сьогодні [176, с. 174-175].

В ході дослідження нами з'ясовано, що спеціальне правове регулювання юридичної відповідальності законних представників нині відсутнє. Відповідальність законного представника регламентується лише загальними положеннями. Дана відповідальність настає за неналежне здійснення представником своїх повноважень в адміністративному суді. Так, якщо представник діє не в інтересах підопічного, судом може бути призначено іншого законного представника за клопотанням неповнолітньої чи малолітньої особи, яку він представляє [48, ч. 4 ст. 43].

Досліджуючи питання відповідальності представників в адміністративному процесі, ми зазначали, що найбільш врегульованою законодавчо є дисциплінарна відповідальність. Нами було з'ясовано, що адміністративна відповідальність представників знайшла своє юридичне відображення в ст. 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073 [44]. Проте, положеннями даного Кодексу не визначено особливості адміністративного правопорушення представників в адміністративному судочинстві у порівнянні з іншими протиправними діями, що значно ускладнює процес притягнення представників до адміністративної відповідальності.

Особливостями адміністративної відповідальності службових осіб, які

виступають в ролі представника в адміністративному процесі, є те, що вони несуть відповідальність за правопорушення за загальнообов'язковими правилами та внутрішньо-статутними документами. Підставами для настання відповідальності службових осіб як представників можуть стати неправомірні вказівки, невживання заходів щодо забезпечення прав та свобод особи, яку представляють, неналежне виконання своїх обов'язків тощо. Тобто бачимо, що до службових осіб як представників в адміністративному судочинстві може застосовуватися подвійна відповідальність (адміністративна й цивільна, чи адміністративна та дисциплінарна). При цьому адміністративна відповідальність накладається спеціальними колегіальними органами або одноособовими їхніми представниками.

Кримінальна відповідальність представників регулюється загальними засадами Кримінального кодексу України. Зокрема, ст. 232 передбачено відповідальність представника за розголошення комерційної таємниці; ст. 358 - за підробку документів, печаток, штампів, бланків та їх збут чи використання; ст. 368 - за підкуп службової особи судочинства; ст. 369 - за зловживання впливом; ст. 376 - за втручання в судову діяльність владних органів; ст. 378 - розголошення даних досудового розслідування та ін. [178]. Зазначені норми регулюють відповідальність представника в адміністративному процесі за неналежне виконання професійних обов'язків в адміністративному процесі. Відповідальність за скоєння службових злочинів, які передбачені Кримінальним кодексом України, характерна лише для посадових осіб та призводить до визначених публічно-правових наслідків, при чому скоєний кримінальний злочин тягне за собою відповідальність і за іншими статтями кримінального законодавства.

Слід зазначити, що у разі вчинення представником правопорушення, яке за своїм складом можна трактувати як дисциплінарне, так і кримінальне, представник не може бути притягнутий двічі до відповідальності. Зокрема, це регламентується ст. 61 Конституції України, в якій проголошено, що ніяка особа не може двічі нести відповідальність за скоєння одного й того ж правопорушення чи одного виду правопорушень. Тобто, в такому випадку представника буде

притягнуто, скоріш за все, до дисциплінарної відповідальності, яка найбільш чітко визначена на законодавчому рівні. Але не слід забувати, що лише Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури може прийняти відповідне рішення щодо притягнення представника до відповідальності. В межах цього питання також хотілось би відзначити відсутність законних норм щодо можливості передати справу до органів внутрішніх справ, якщо комісія визнає кримінальний склад правопорушення. Це є суттєвим недоліком чинного законодавства. На нашу думку, слід більш жорстко визначити умови притягнення представників до кримінальної відповідальності. Це дозволить стримувати представників від надання неякісних юридичних послуг та зменшить рівень халатного відношення до своїх обов'язків.

Аналіз досліджень показав, що існує три стадії контролю відповідальності: інформаційна, аналітична та регулююча. Інформаційна стадія містить в собі пошук та отримання інформації щодо умов функціонування об'єкта; аналітична - аналіз та оцінку відхилень негативного чи позитивного характеру; регулююча передбачає корекцію негативних відхилень та заохочення позитивних.

Зазначимо, що з метою захисту законних інтересів та прав клієнта від некваліфікованих дій представника в адміністративному процесі існують певні механізми. Серед таких - страхування професійної відповідальності адвоката [179, с. 23]. Такий механізм гарантування є міжнародним стандартом адвокатської діяльності. Зокрема, п. 3.9 «Загального кодексу правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства» від 01.10.1988 р. визначено обов'язковість такого страхування для адвокатів як представників в судових процесах. Дане положення введено з метою захисту представників від позову за недостатню компетенцію при провадженні певної судової справи. Проте в Україні на законодавчому рівні відсутня вимога обов'язкового страхування даного виду.

Отже, юридична відповідальність представника в адміністративному процесі - це нормативно встановлені санкції, які застосовуються до особи, яка їх порушила або виконала неналежним чином свої обов'язки.

Вважаємо, що особі, яка звертається за наданням юридичної допомоги, при

укладанні договору слід передбачити умови настання відповідальності за невиконання або неналежне виконання представником його зобов'язань. Тобто договором має бути визначено коло повноважень представника в адміністративному процесі, визначено відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору, що дозволить застосування юридичної відповідальності до представника.

2.4 Взаємодія представника з іншими учасниками адміністративного судочинства

Нині Україна знаходиться на етапі всебічного реформування. В результаті такого становлення держава розширила офіційне визнання сфери представництва в адміністративному суді, проте наразі тривають дискусії серед правників щодо ролі представника у суспільстві та зміцнення гарантій інституту представництва в цілому.

Питання взаємовідносин представників з іншими учасниками судового процесу досліджувались такими правниками: В. В. Андреевським, М. М. Антоновичем, М. Ю. Барщевським, Є. Ю. Бовою, О. Д. Бойко, Т. В. Варфоломеєвою, Є. В. Васьковським, О. О. Вороновим, О. П. Галогановим, І. Ю. Гловацьким, В. Г. Гончаренком, О. С. Дехановим, А. В. Козьмініхіним, А. Г. Кучереною, С. Е. Лібановою, В. О. Святоцькою, Д. П. Фіолевським, П. В. Хотенцем, О. Г. Яновською та іншими.

Проте, більшість досліджень даного питання є дещо застарілою, оскільки вони проводились до прийняття нових законів щодо інституту представництва, а також досі багато питань залишаються невирішеними та потребують наукового дослідження відповідно до чинного законодавства.

Інститут представництва є невіддільною складовою судової системи. Як вже зазначалося, інститут представництва відіграє важливу роль для підтримання та захисту верховенства права та захисту прав людини, оскільки саме через інститут представництва держава реалізує забезпечення прав та свобод громадян. Дуже

часто в юридичній практиці від представників можна почути обвинувачення іншої сторони процесу в порушеннях закону, корупції, нехтуванні правами інших учасників процесу, а також нехтуванні етичними нормами. Зауважимо, що представник в адміністративному процесі виступає захисником не лише інтересів громадян, а й посадових осіб органів державної влади. А без оптимальної взаємодії неможливий жодний адміністративний процес. Тому при дослідженні представництва в адміністративному процесі важливим аспектом діяльності представника є напрями та умови взаємодії з державними органами та іншими учасниками адміністративного процесу.

Під взаємодією заведено розуміти діяльність двох та більше суб'єктів соціально-правових відносин, за яких ці суб'єкти зазнають взаємного впливу один на одного. Без взаємодії між суб'єктами правових відносин в адміністративному процесі неможливо уявити продуктивну діяльність судової системи та законність процесу.

Елементами правовідносин в адміністративному суді, як правило, є об'єкт, суб'єкт та зміст [70, с. 69]. В юридичній літературі для осіб, які беруть участь в адміністративному процесі, застосовуються терміни «учасник» або «суб'єкт». Розглядаючи співвідношення цих понять, М. М. Тищенко відмітив, що суб'єктами адміністративного процесу є ті учасники, які реалізують свій правовий статус в результаті адміністративно- процесуальної діяльності з метою захисту законних інтересів та прав осіб, яких вони представляють. Також до суб'єктів правник відносить тих суб'єктів, які здійснюють свою діяльність з метою ведення адміністративного процесу та мають право приймати владні рішення щодо адміністративного провадження [180, с. 29]. Проте, вважаємо, що дане визначення показує статутну характеристику вказаних суб'єктів, але не відображає всю суть та відмінності. Так, суб'єкти адміністративного процесу за Кодексом адміністративного судочинства класифікуються на три групи: 1) особи, які безпосередньо беруть участь в адміністративному процесі; 2) інші учасники адміністративного процесу - особи, які сприяють здійсненню правосуддя в адміністративному процесі.

До учасників адміністративного процесу відносяться особи, які наділені процесуальними правами та обов'язками у сфері адміністративного судочинства згідно з чинним законодавством України. Учасники вступають в адміністративний процес з метою захисту прав, свобод та законних інтересів як своїх, так й інших осіб, сприяння здійсненню адміністративного процесу тощо [181, с. 265]. Важливим є той факт, що статус учасника адміністративного процесу може мати лише та особа, яка володіє адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, що містить адміністративну процесуальну правоздатність та дієздатність [182, с. 267].

В позовному адміністративному провадженні основними учасниками адміністративної справи є сторони. Так стороною виступають позивачі та відповідачі. Позивачем - особа, яка є суб'єктом владних повноважень та порушує процес, звертаючись до суду з проханням про захист прав та законних інтересів. У свою чергу, особою, яка притягається судом до відповіді на підставі визначення позивачем його порушником свого права, є відповідач. Для початку процесу щодо конкретної справи, як правило, має бути дві сторони з протилежними інтересами. Отже, адміністративний процес неможливо вважати розпочатим, якщо позивачем не вказаний конкретний порушник його права [182, с. 104].

Звернемо увагу, що в адміністративному процесі саме судом встановлюються обставини справи для ухвали справедливого та законного рішення, на відміну від інших судових процесів, де увага акцентується на доказах сторін. Адміністративний суд є обов'язковим учасником адміністративного судового процесу. Відмітимо, що судова гілка влади є незалежною та покликана охороняти право та закон, виступаючи в ролі арбітра в судових спорах та відправляючи правосуддя. За Конституцією України лише судами здійснюється правосуддя, а тому на судову владу покладено обов'язок конституційного нагляду та судового контролю за іншими владними органами. Взаємовідносини між суддею адміністративного суду та представником повинні ґрунтуватися на взаємоповазі один до одного. Лише за умови законності, етичної терпимості, взаємної поваги учасників адміністративного процесу та недопущення

правопорушень з будь-якої сторони можливе істинне правосуддя. Відповідні засади зафіксовані на законному рівні в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», від 05.07.2012 № 5076-УІ, Кодексі адміністративного судочинства від 06.07.2005 № 2747-IV, Правилах адвокатської етики від та Кодексі професійної етики суддів, затвердженому XI черговим з'їздом суддів України 22.02.2013 [183]. Вважаємо слушною в цьому аспекті думку С. А. Фурси: адвокат як представник в судовому процесі не може наодинці бути на стражі права, він - частина охоронного механізму права [16, с. 188]

Повага суду як до себе як до державного органу, так і до представника в адміністративному процесі полягає в неможливості нехтування звичайними потребами та правами представника як громадянина. Також у взаємовідносинах представників та суддів важливо не забувати про морально-етичний аспект співпраці. В рамках моральності представник в адміністративному процесі має дотримуватись вимог чинного законодавства, вимог Правил адвокатської етики, підкорятися вимогам суду. Одним з ключових моментів даного аспекту співпраці можна виділити витримку та тактовне ставлення представників до суддів. Поручуючи ці загальноприйняті норми, представник не лише підриває свій особистий авторитет, а й престиж інституту представництва (чи адвокатуру, наприклад) в цілому.

Слід зауважити, що представник не повинен вживати висловлювання, що принижують честь та гідність людини, виказувати нестриманість та недостатню витримку не лише в адресу судді, але й усіх присутніх у судовій залі. Адже така поведінка є грубим порушенням норм адвокатської етики, підриває авторитет суду та повинна тягнути за собою юридичну відповідальність. Також у взаємодії судді з представником не повинно бути порушення порядку засідання, який є чітко визначеним, адвокат не вправі сперечатися з судом тощо.

Важливим аспектом взаємодії представника та судді, скоріше, з негативної сторони, є клопотання про відвід судді. Для порушення такого роду клопотань представник повинен мати вагомі докази та причини. Упередженість судді щодо конкретної адміністративної справи має бути очевидною, обґрунтованою

мотивуванням відводу. При цьому в жодному разі не повинно бути зневаги до суду.

Особою, яка сприяє ефективному та своєчасному правосуддю та є підвідомчою відповідному судді, є також помічник судді. До його обов'язків входить складання проектів документів, підбір законодавства та судової практики, які необхідні для розгляду конкретної адміністративної справи, а також ознайомлення учасників процесу з матеріалами справи, контроль за виконання певних документів тощо. Фактично, діяльність помічника судді визначається виконанням технічних функцій з обслуговування та забезпечення роботи судді, а також виконанням аналітичної роботи щодо законодавства, яке постійно змінюється. У зв'язку з такими функціями та обов'язками помічник судді тісно співпрацює з представниками в адміністративному процесі.

Так, помічник повинен вчасно та якісно готувати листи, запити та повідомлення про розгляд справ та інші документи стосовно цих справ; здійснювати своєчасну передачу заяв про надання дозволу на побачення та видачу відповідного дозволу; здійснювати контроль за надходженням та приєднанням до справи необхідних документів та матеріалів; своєчасно повідомлювати про день та час судового засідання осіб, які беруть участь у процесі; здійснювати належну та своєчасну підготовку довідок, повідомлень, інформаційних листів та інших матеріалів, які пов'язані з розглядом справи; своєчасний розгляд звернень громадян за дорученням заступника голови суду тощо [184, с. 52-57].

В результаті тісної співпраці з помічником судді, пов'язаної з виконанням функцій та зобов'язань помічником судді та представником, інколи виникають не лише позитивні результати. Зокрема, така взаємодія призводить до створення корупційних схем з метою впливу на рішення судді. Так, періодично в юридичній літературі та засобах масової інформації з'являються повідомлення про хабарі помічнику судді від представника. Також слід звернути увагу в дослідженні на складнощі у взаємовідносинах представника з суддею та його помічником, які пов'язані з неправильним складанням та оформленням позовних заяв. Так, часто адвокати відносяться досить халатно до цієї процедури, складають позовні заяви з

великою кількістю граматичних та орфографічних помилок, не дотримуються правил оформлення документів.

У свою чергу, несвоєчасність надання документів судді або представникам призводить до затягування часу розгляду справи. Як показує практика, помічник судді далеко не завжди вчасно надсилає документи сторонам адміністративного процесу. Так, непоодинокими є випадки, коли сторони отримували сповіщення про зміни у розкладі судового засідання лише за день до засідання, звідси це призводить до дискомфорту у діяльності не лише представника в адміністративному процесі, а й інших учасників адміністративного судочинства. Організаційне питання є важливим для успішної роботи судової системи в цілому та діяльності представника зокрема.

До інших учасників адміністративного судового процесу слід віднести секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, перекладача спеціаліста та експерта [11]. Аналіз юридичної літератури дозволяє визначити роль інших учасників як забезпечувальну. Це пов'язано з тим, що перелічені учасники адміністративного процесу виконують допоміжні функції, допомагають у розгляді адміністративно-правових спорів, забезпечуючи якість та повноту процесу [185, с. 11].

Секретар судового засідання є повноправним учасником процесу та виконує допоміжну роль в адміністративному судочинстві з метою підвищення якості адміністративного судочинства та забезпечення належних умов функціонування суду та суддів [70, с. 182]. Нині правовий статус секретаря судового засідання законодавчо не врегульований на належному рівні, проте важливість даної процесуальної фігури в адміністративному процесі, в цілому, та для судді, зокрема, не викликає питань. Секретар судового засідання в своїй діяльності керується Конституцією України, Цивільним процесуальним кодексом, Кодексом адміністративного судочинства та іншими кодексами України, Законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією» та іншими, рішеннями Конституційного Суду України, актами Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, а

також іншими актами та положеннями, які регламентують діяльність судових органів, Посадовою інструкцією секретаря судового засідання.

Зазначимо, що повноваження секретаря судового засідання визначено Кодексом адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Так, в документі визначено юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ та порядок здійснення адміністративного судочинства. На секретаря судового засідання покладено зобов'язання здійснювати судові виклики та повідомлення, перевірку наявності осіб, яких було викликано до суду, з'ясування причин їх відсутності, контроль за фіксуванням технічними засобами судового засідання, ведення журналу засідання, оформлення матеріалів адміністративної справи, а також виконання доручень головуючого у справі [71, ст. 63]. Важливим аспектом діяльності секретаря судового процесу є перевірка повноважень представника чи захисника перед початком судового засідання. Зокрема, перевіряються формальні ознаки - строк дії договору, наявність підписів та печаток тощо.

Аналізуючи протоколи судових засідань, можна помітити, що інколи у зафіксованій секретарем судового засідання інформації є звернення представників до суду з фактом порушення законності, в тому числі суддями адміністративних судів. Прикладом такого порушення можуть слугувати прояви безтактності судді відносно адвоката або неоднобоке ставлення до сторін судового процесу. Або ж навпаки - неповага до суду представником. Така інформація має бути обов'язково занесена до протоколу секретарем. При цьому інформація має відповідати дійсності, не бути скоригованою на користь представника чи суду.

У світлі вищесказаного варто зазначити, що секретар судового засідання веде журнал одночасно з технічним записом судового засідання. Журнал має бути підписаний відразу після закінчення процесу та приєднаним до справи. Факт підпису журналу підтверджує процесуальний характер дій даної службової особи. Зважаючи на розмовний характер процесу, секретар для правдивої фіксації інформації щодо ходу процесу має вміти швидко та грамотно формулювати основні думки представника, судді та сторонами процесу. При цьому співпраця з

представником зводиться більше до вимог законності та морального аспекту взаємодії.

Важливим фактором правосуддя є достовірність наданих доказів. Так, адвокат обвинуваченого не може використовувати для досягнення бажаного результату неправдиві докази, зривати роботу правоохоронних органів своєю непримиренною поведінкою. Представник у своїй представницькій діяльності має діяти добросовісно у стосунках з усіма учасниками адміністративного процесу [186, с. 107].

Відмітимо, що представник в адміністративному процесі не має права схилити сторони процесу та свідків до надання неправдивих свідчень та пояснень, а також експертів - до надання неправдивого висновку. Для адвокатів це регламентовано Правилами адвокатської етики. Слід зазначити, що спосіб отримання такої інформації також відіграє важливу роль у співпраці представника з іншими учасниками. Так, неправомірність чи аморальність отримання доказів може позбавити їх достовірності.

Іншим учасником адміністративного процесу є судовий розпорядник. Взаємодія представника та розпорядника виявляється в дотриманні порядку, контроль за яким здійснює розпорядник; передачі документа та інших матеріалів справи, яке здійснюється лише через розпорядника чи секретаря судового засідання. Також така співпраця не позбавлена етичного аспекту. Так, розпорядник запрошує до зали судового засідання свідків, оголошує про вхід та вихід судді з зали судових засідань. Під час виконання розпорядником своїх обов'язків представники мають дотримуватись поваги та порядку. Зазначимо, що обов'язковість виконання вимог судового розпорядника для всіх учасників адміністративного процесу встановлені ст. 64 Кодексу адміністративного судочинства [11]

В юридичних колах відомим фактом є те, що спори публічно-правового характеру є предметом розгляду в справах адміністративного судочинства. Враховуючи те, що активна роль у з'ясуванні обставин справи належить суду та те, що доказування у більшій мірі покладено на відповідача, показання свідків

досить рідко використовуються. Хоча дуже часто інформація, надана свідками, є важливим джерелом інших доказів у справі. Відмітимо, що нині норми чинного Кодексу адміністративного судочинства України не містять норми щодо обов'язковості залучення свідків у справі. Проте законодавчо визначено, що в якості свідка в адміністративній справі може бути викликана будь-яка особа, яка володіє інформацією щодо обставин справи. Також зазначимо, що законодавчо закріплений перелік осіб, які мають право відмовитись від давання показань щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. В межах цього права представник не може наполягати на наданні показань, залякувати свідків чи будь-яким чином впливати на дане рішення чи суть самих показань. Свідка викликають до судового засідання по ініціативі осіб, що беруть участь у справі, або суду. У разі виклику свідка представником, він має подати клопотання про виклик свідка. У такому клопотанні обов'язково вказуються ім'я, місце проживання або перебування, роботи чи служби, а також перелік обставин, про які свідок може надати інформацію. За відмову від дачі показань або надання завідома неправдивої інформації у справі до свідка може бути застосовано кримінальну відповідальність [11, ст. 65].

В результаті аналізу юридичної літератури та нормативної бази, встановлено, що свідок може поєднувати статус свідка та статус особи, яка бере участь в адміністративній справі. Якщо свідок запрошений представником, представник має забезпечити перевірку достовірності інформації, яка буде надаватися та переконатися у явці свідка. Гарантією достовірності одержаних відомостей є проведення допиту у встановленому процесуальному порядку. Як показує практика, ефективність допиту залежить від якості підготовки представника. Для цього представник має підготуватися не лише сам, а й підготувати свідка до допиту, а саме до реальних запитань в судовій залі, атмосфери судового засідання, можливих наслідків стосовно наданої інформації тощо. Тобто, якщо відбір та підготовка свідків здійснюється адвокатом, він має знайти свідків, котрі спростують обвинувачення, поставлять під сумнів твердження обвинувачення, нададуть суду факти, які вкажуть на користь

обвинуваченого.

Під час прямого допиту свідка адвокатом слід врахувати фундаментальну ідею цього процесу - розуміння суддею позиції представника в адміністративному процесі. Адвокат викладає факти з позиції представника та правозахисника, щоб суддя мав змогу прийняти та запам'ятати таку точку зору.

Важливим у співпраці адвокат-свідок є те, що лінія поведінки адвоката має бути побудована таким чином, щоб увага судді була сконцентрована на свідку, а не на самому представнику. Зокрема, представник має попередити свого свідка про необхідність говорити лише правду, навіть тоді, коли вона може поставити у незручне становище самого свідка або того, хто його викликав в якості свідка. Також слід попередити свідка про можливість роз'яснення незрозумілих йому питань. Це важливо, щоб не виникало невірних здогадок щодо суті питання у свідка та спроби уникнути таким чином відповіді на питання. Також під час підготовки представником свідка слід з'ясувати, чи є якась інформація, яка може виявитися небажаною під час судового засідання для сторони, від якої він виступає. Якщо ж відповідь позитивна, адвокат як представник в адміністративному суді може сам поставити це питання свідкові. Такий вихід із ситуації дозволить свідку пояснити потенційно несприятливу для сторони інформацію. Важливим етапом у співпраці зі свідком є перевірка його біографії. Оскільки у разі виникнення інформації, яка може підірвати довіру суду до свідка в адміністративній справі, це може негативно вплинути на хід вирішення справи, або стати ознакою того, що представник намагається щось приховати.

Цікавим фактом в адміністративному процесі є те, що свідок може бути викликаним в адміністративній справі до суду для отримання інформації про обставини справи порушення закону посадовою особою незалежно від безпосередньої ролі свідка - чи був він очевидцем, чи отримав інформацію від інших осіб. Це пов'язано також з тим, що посадові особи наділені правом здійснення юридичних дій владного характеру, а порушення закону можуть статися безпосередньо посадовою особою або її підлеглими, які надалі можуть виступати в якості свідків. В таких випадках представник має попередити свідка,

що недобросовісна поведінка чи зловживання процесуальними правами може призвести до втрати якості доказу, викривлення істинності інформації, а отже, до незаконного рішення в адміністративній справі. Зазначимо, що докази приймаються не від представника особи, до якої порушено адміністративну справу, а від свідків під присягою. Тому плідна співпраця з представником при підготовці свідків до процесу є важливим сегментом представництва в адміністративному процесі.

Наступним учасником процесу адміністративного судочинства може бути спеціаліст, якого залучають до адміністративного процесу відповідно до ухвали суду. Метою такого залучення може стати необхідність складання схем та креслень, фотографування, відбір зразків для експертизи тощо. За ст. 67 Кодексу адміністративного судочинства спеціалістом може виступати особа зі спеціальними знаннями та навичками використання технічних засобів, яка здатна надати професійну консультацію під час вчинення процесуальних дій щодо питань, які потребують спеціальних знань.

У взаємодії зі спеціалістом представник має керуватися принципами законності та толерантності, не виказувати зневаги до спеціаліста чи його праці. Не варто забувати, що допомога спеціаліста не має стосуватися правових питань, а отже, не варто схилити його до висловлювань щодо законності того чи іншого діяння чи будь-яких правових висновків. За умови клопотання про виклик спеціаліста від представника, слід переконатися, що бажаний спеціаліст володіє необхідними знаннями та має відповідну кваліфікацію. Відмітимо, що інформація, надана спеціалістом не є доказовою базою, а слід розглядати її як технічну допомогу, консультацію та отримання роз'яснень щодо конкретних технічних питань.

Натомість, висновки експерта долучаються до справи як докази. Висновки експертів у адміністративних провадженнях застосовуються рідше, аніж у кримінальному процесі. Це пов'язано з тим, що лєвова частка адміністративних справ пов'язані з оскарженням правових актів [188]. Експертом за ст. 66 Кодексу адміністративного судочинства може бути особа, яка володіє необхідними

знаннями та може у встановленому законодавчо порядку надати висновок з питань, які виникають під час розгляду адміністративної справи та належать до її компетенції. Галузями, знання яких потребує залучення експертів, ч. 2 ст. 81 Кодексу адміністративного судочинства визначено наступні: наука, мистецтво, техніка та ремесло. На сьогодні не існує регламентації щодо обов'язкової присутності під час експертизи представника. Проте, для участі сторін, вважаємо, слід запровадити норму, яка б дозволяла це. Негативною стороною такої співпраці може стати характерна для деяких представників схильність до корупції. Водночас, орієнтуватися на недобросовісних представників та експертів на шляху до євроінтеграції не варто. Так, експерта попереджають про настання кримінальної відповідальності за завідомо неправдивий висновок, що нормативно закріплено у ст. 81 Кодексу адміністративного судочинства. Окрім цього, приступаючи до роботи, експерт приймає присягу, в якій зобов'язується сумлінно виконувати свої обов'язки [11, ч. 2 ст. 131].

Зазначимо, що витрати, які пов'язані з проведенням експертизи, покладаються на сторону, яка заявила клопотання про проведення судової експертизи. Після отримання висновку експерта учасники адміністративного процесу, які беруть участь у справі, мають право на ознайомлення з ним. Ознайомившись, особи можуть попросити призначення повторної, додаткової, комісійної або комплексної експертизи. У свою чергу, суд може запропонувати експерту надати усне пояснення щодо свого висновку. Слід зауважити, що в співпраці з експертом представник має дотримуватися принципів адміністративного судочинства, чинного законодавства та етично-моральних принципів. За умови встановлення порушення законності експертом або взаємодії експерта та представника, вживаються відповідні заходи щодо юридичної відповідальності.

Інколи в ході адміністративного процесу виникає необхідність залучення перекладача. Участь перекладача забезпечує можливість учасників адміністративного процесу користуватися рідною або іншою мовою, якою вони володіють. Тобто послуги перекладача є важливим елементом для об'єктивного та

всебічного вивчення адміністративної справи, а отже і винесення справедливого та законного рішення. Нерегульованим законодавчо залишається контроль та критерії достатнього рівня володіння державною мовою, хоча участь перекладача є реалізацією конституційної гарантії кожного учасника процесу. Для участі перекладача в адміністративному процесі необхідна ініціатива особи, яка не володіє мовою судочинства, тобто державною мовою.

У свою чергу, особи, які беруть участь у справі, розрізняються за метою участі: ті, метою участі яких є захист власних прав та інтересів; та ті, які на меті мають захист прав та законних інтересів інших осіб. Суб'єкти адміністративного процесу, як показує досвід, в ході судового процесу взаємодіють один з одним. Тобто виникають процесуально-представницькі правовідносини, які також мають свою внутрішню будову - суб'єкт, зміст та об'єкт правовідносин. До суб'єктів такого виду правовідносин в адміністративному процесі відносимо не лише представників, а й адміністративний суд. Зокрема, представник в адміністративному процесі вступає в правові відносини з адміністративним судом. Акцентуємо увагу на тому, що представник в адміністративному процесі наділений певними самостійними процесуальними правами. Саме завдяки такому наділенню правами, представник в праві самостійно обирати поведінку в адміністративному процесі.

Натомість, М. А. Гурвич у своїх дослідженнях виказує сумніви щодо доцільності виділення представників до осіб, які беруть участь у процесі. Так, правник зазначає, що представники не мають самостійного характеру, а здійснюють свою діяльність від імені та в інтересах особи, яку представляють [189, с. 47]. Схожої думки свого часу дотримувався і Д. Р. Джалілов. Він висловлював думку, що представників в адміністративному процесі та третіх осіб не можна вважати особами, які беруть участь у процесі, оскільки відносини представника та суду мають процесуальний характер, спрямований на захист суб'єктивних прав сторін, що значить, що дані відносини не можуть мати самостійності [190, с. 9]. Слід зазначити, що у юридичній літературі також зустрічаються прибічники такої теорії, при цьому зазначають вчені, представник

не має юридичної зацікавленості у результатах справи [191, с. 144].

Проте, така думка є досить спірною, адже юридична зацікавленість представника може мати матеріально-правовий характер, громадський або службовий [192, с. 86], а отже, представник є повноправним учасником адміністративного процесу. Схожої думки дотримується І. М. Ільїнська. Досліджуючи питання представництва, правник зазначає, що представники в судовому процесі виконують дії, які спрямовані на виникнення, розвиток та вирішення спору [193, с. 23]. Отже, представник в адміністративному суді є учасником адміністративно-правових відношень та взаємодіє із зазначеними вище суб'єктами в адміністративному процесі.

Спираючись на визначені в дослідженні функції представників, можна умовно виділити властиві форми зазначеної взаємодії:

- 1) з державними органами, які беруть участь у судових стадіях процесу;
- 2) пряма взаємодія та взаємодопомога;
- 3) взаємодія поза безпосереднім співробітництвом з учасниками процесу (зі свідками обвинувачення, експертами тощо);
- 4) взаємодія з обвинуваченням - колізійна форма.

Вивчаючи взаємодію представників з іншими органами судового адміністративного процесу було виявлено, що не завжди така співпраця відбувається з дотриманням законності. А отже, пропонуємо класифікувати види взаємодії як офіційну та неофіційну.

До неофіційної співпраці варто віднести взаємини, які переслідуються на законодавчому рівні, проте, все одно продовжують своє існування в Україні - корупцію. Під час розгляду справи у суді відбувається дослідження доказів та винесення рішення у справі, що наводить на думку, що більшість питань, які можуть бути об'єктом корупційного обміну, вирішуються на стадії попереднього розгляду справи. Питання корупції дуже гостро стоїть в нашій державі, особливої уваги воно набуло з намаганнями України вступити в асоціацію з Європейським Союзом. Представник особи або установи в адміністративній справі не повинен ні в якому разі брати участь у таких порушеннях, він має попередити особу, яку

представляє, про настання відповідальності за порушення закону. Слід зазначити, що недосконалість законодавства є причиною, а інколи і стимулом, для скоєння протизаконних дій. Дане питання є досить складним та є предметом окремого вивчення.

Відповідно офіційна взаємодія - це співпраця представника та інших учасників адміністративного процесу, що основана на принципах законності. Будь-які офіційні взаємовідносини між представником та іншими учасниками адміністративного процесу мають опиратися на принципи адміністративного судочинства, якими керується у своїй діяльності представник, а саме: верховенства права, законності, рівності всіх учасників судового адміністративного процесу перед законом, гласності процесу, змагальності сторін та свободи в наданні доказів кожною зі сторін, дотримання обов'язковості рішень суду тощо (див. Розділ 1.3).

Досліджуючи питання взаємодії представника з державними органами, судом та іншими посадовими особами, які відповідальні за провадження в адміністративній справі, відзначимо, що така взаємодія ґрунтується на принципах законності та змагальності. За статистичними даними робота представника досить низько оцінюється протилежною стороною. Так, відмічають, що представники використовують у своїй діяльності методи переконання або залякування свідків, підкупу, приховування доказів, недостатній рівень компетентності тощо. Іноді адвокатами як представниками розголошується конфіденційна інформація [194, с. 14-16], що є порушенням адвокатської етики.

Вважаємо за доцільне приділити увагу моральному аспекту даного питання. Моральність, чемність, етичність представника має бути присутня у взаєминах на всіх рівнях вирішення адміністративної справи і не лише в усних висловлюваннях, а й процесуальних документах. Успішність роботи представника багато в чому залежить від його вміння встановлювати контакти та спілкуватися з суддею, протилежною стороною та іншими учасниками адміністративного процесу.

В ході дослідження виявлено, що показником ефективної взаємодії між

представником та учасниками адміністративного процесу є стан правосуддя, який відповідає вимогам закону, дотримуючись при цьому прав людини та оптимальності тривалості процесу за часом та ресурсами.

На підставі вищевикладеного робимо висновок, що положеннями Кодексу адміністративного судочинства законодавець розділив учасників адміністративного процесу за підставою наявності в них юридичної зацікавленості результатами вирішення адміністративної справи. Так, учасниками адміністративного процесу є особи, які беруть участь у справі, а також інші учасники адміністративного процесу. Особи, які безпосередньо беруть участь у справі, обов'язково мають юридичний інтерес в рішенні адміністративної справи, чим відрізняються від інших учасників адміністративного процесу.

У результаті дослідження виявлено, що представник в ході адміністративного процесу плідно взаємодіє з усіма учасниками судового процесу. Від особистої відповідальності представника, судді, сторін та інших учасників адміністративного процесу за виконання своїх зобов'язань залежить об'єктивність та законність винесення рішення щодо адміністративної справи. Неграмотність, байдужість, нетерпимість та зухвалість представника може коштувати особі, яку він представляє, втрати можливості на об'єктивне вирішення адміністративної справи.

Побудова правової держави та реалізація конституційного права особи на захист своїх прав та законних інтересів без взаємодії між всіма учасниками адміністративного процесу та одночасно незалежності їх один від одного неможлива. Кваліфікований представник в адміністративному процесі не лише захищає права, свободи та законні інтереси особи, яку представляє, а й сприяє підвищенню якості правосуддя. У зв'язку з цим взаємодія представника та інших учасників адміністративного процесу, які зацікавлені в здійсненні правосуддя на належному рівні, дуже важлива для держави, але потребує вдосконалення певних механізмів співпраці.

Висновки до розділу 2

Обґрунтовано, що правовий статус представників як суб'єктів адміністративного процесу є комплексною категорією, що містить в собі завдання та функції, права, обов'язки та відповідальність представників, визначені адміністративним законодавством чи іншими нормативними актами.

Акцентовано увагу, що в межах свого правового статусу представник самостійно обирає правову позицію у справі, методи та засоби захисту чи відновлення прав та законних інтересів клієнта тощо. При цьому самостійність представника обмежена чинним законодавством та не повинна суперечити чи завдавати шкоду клієнту.

Виділено особливості процесуального статусу представника: 1) наділений правом звернення до адміністративного суду не від свого імені, а від імені сторони адміністративного процесу чи третьої особи; 2) захищає виключно права та законні інтереси осіб, яких представляє, а не особисті; 3) діє на підставі договору (угоди) чи закону; 4) вимоги до представників та обмеження процесуального представництва викладені в статтях КАС; 5) базуючись на вимогах ст. 59 КАС, повноваження законних представників мають бути підтвердженні у визначеному законом порядку; 6) діяльність спрямована на надання кваліфікованої правової допомоги особі, яку представляє, та сприяння здійснення правосуддя в адміністративному суді.

Класифіковано повноваження представника залежно від умови представництва на договірні та за законом. Визначено, що представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, уповноважений здійснювати лише ті процесуальні дії, які визначені договором або довіреністю. В свою чергу, повноваження законного представника юридичної особи, органу, установи чи підприємства надаються законом, статутом, положеннями чи іншими установчими документами організації.

Досліджуючи питання відповідальності представників в адміністративному процесі, встановлено, що найбільш врегульованою законодавчо є дисциплінарна

відповідальність. Метою юридичної відповідальності визначено створення умов для реалізації прав та законних інтересів суб'єктів правових адміністративних відносин, зміцнення правопорядку, зниження рівня правопорушень, правильне, засноване на нормативних актах, функціонування механізму правового регулювання.

Встановлено, що окремими нормативними актами законодавець фактично унеможливує притягнення представника до цивільно-правової відповідальності, що є некоректним та порушує принцип рівності сторін в адміністративному процесі, призводить до зловживання представником своїм становищем, оскільки на законодавчому рівні не передбачено компенсації та відповідальності, окрім дисциплінарної.

Виявлено, що представник в ході адміністративного процесу взаємодіє з усіма учасниками судового процесу. Від особистої відповідальності представника, судді, сторін та інших учасників адміністративного процесу за виконання своїх зобов'язань залежить об'єктивність та законність винесення рішення щодо адміністративної справи. Неграмотність, байдужість, нетерпимість та зухвалість представника може коштувати особі, яку він представляє, втрати можливості на об'єктивне вирішення адміністративної справи.

Доведено, що взаємодія представника та інших учасників адміністративного процесу, які зацікавлені в здійсненні правосуддя на належному рівні, дуже важлива для держави, але потребує вдосконалення певних механізмів співпраці.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

3.1 Зарубіжний досвід представництва в адміністративному судочинстві та можливості його використання в Україні

У контексті реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу (ЄС) [195] актуалізується проблема проведення ефективної судової реформи в Україні та, зокрема, удосконалення інституту представництва в адміністративному судочинстві, зважаючи на суттєве розширення сфер публічно-правового та владно-розпорядчого характеру, збільшення кількості випадків порушення учасниками публічно-правових відносин прав, свобод і законних інтересів і зростання частки адміністративних спорів і адміністративних справ, що потребують розгляду в судовому порядку.

Вирішення поставлених задач, безумовно, потребує не лише звернення до зарубіжного досвіду і, передусім, європейського у досліджуваній сфері, а приведення вітчизняного законодавства до норм і стандартів ЄС і їх практичного впровадження. Відповідно актуальними є теоретико-правові дослідження зарубіжного досвіду представництва в адміністративному судочинстві, як підґрунтя для розробки і вдосконалення правового регулювання та організаційного забезпечення функціонування інституту представництва в адміністративному процесі в Україні.

Питання зарубіжних систем адміністративної юстиції та адвокатури досліджували низка вітчизняних і зарубіжних правознавців, а саме: В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, М. О. Баймуратов, О. А. Банчук, М. В. Буроменський, Т. О. Гуржій, М. С. Демкова, М. В. Джафарова, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Є. В. Курінний, В. К. Матвійчук, В. В. Медведчук, В. І. Муравйов, В. О. Святоцька,

О. Д. Святоцький, А. О. Селіванов, В. П. Тимошук, Г. П. Тимченко, С. В. Шевчук, В. І. Шишкін та інші. Проте зарубіжний досвід представництва саме в адміністративному судочинстві та можливості його використання в Україні залишаються малодослідженими й потребують подальшого наукового розвитку й практичного запровадження.

На актуальності вивчення зарубіжного досвіду слушно наголошує Л. І. Пахолок, стверджуючи, що це, без сумнівів, є корисним з наукового та практичного боку, дозволяючи одержати важливу інформацію щодо досвіду іноземних країн у різних сферах, помірковане використання якого сприяє заощадженню ресурсів в процесі розбудови національних інституцій, особливо, коли такий досвід відсутній у тій чи іншій сфері [196, с. 50]. Варто погодитися і з тим, що динамічним генезисом адміністративного процесуального права було поставлено нові завдання перед його наукою, які потребують вирішення з урахуванням зарубіжного досвіду для визначення узгоджених з ратифікованими міжнародними актами, найдосконаліших із техніко-юридичної точки зору, апробованих протягом значного проміжку часу принципів адміністративного процесуального законодавства [197, с. 121].

Справедливою є й точка зору І. Ф. Колонтаєвської, яка підкреслює особливу актуальність саме порівняльних наукових досліджень, які не лише дозволяють задовольнити цікавість дослідника, але й запозичити кращий досвід, порівняти результати діяльності, поліпшити власні справи або, навпаки, впевнитись у правильності зроблених зусиль [198, с. 149]. На нашу думку, зазначені вище переконання, безумовно, актуальні й у випадку інститутів адміністративної юстиції загалом і представництва в адміністративному процесі, зокрема, які в Україні, на відміну від країн ЄС, ще знаходяться на стадії формування, потребують розвитку та вдосконалення.

Досліджуючи зарубіжний досвід представництва в адміністративному судочинстві, вважаємо доцільним спершу відмітити, що представництво інтересів клієнта перед органами публічної влади, судами, юридичними та фізичними особами є однією зі складових правової допомоги в класичному її розумінні, яка

окрім цього передбачає вчинення особою, яка її надає на користь клієнта або від його імені наступних дій: надання правових порад, складення правових висновків, складення правових документів, як зазначає А. Б. Косило [199, с. 33].

Автор доречно узагальнює, що в європейській правовій культурі загальноприйнято, що всі ці види правової допомоги надає адвокат/представник, виступаючи під різними назвами цієї професії: рехтсанвальт (rechtsanwalt) в Німеччині, авокат (avocat) у Франції, авокато (avvocato) в Італії, беррістер (Barrister) та солісітор (solicitor) в Англії, адвокат (adwokat) та правовий радник (radca prawny) в Польщі тощо. При чому окремі види правової допомоги (надання правових порад і т. п.), можуть надавати господарюючі суб'єкти, у яких засновниками (працівниками) не обов'язково є адвокати. А в деяких країнах, як, наприклад, і в Україні такий господарюючий суб'єкт може виступати як представник сторони в адміністративному процесі [200, с. 206].

У даному контексті слушно зауважити, що, не дивлячись на відмінності організаційного характеру в іноземних державах, адміністративний процес повинен узгоджуватися із загальними стандартами, закріпленими в системах права держав-учасників, із процесуальними гарантіями, визначеними в Європейській Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, на чому наголосили учасники Першої Конференції Голів Вищих Адміністративних судів в Європі [201], і з чим цілком погоджуємося.

Зокрема, у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. у ст. 6 «Право на справедливий суд» визнано, що кожний обвинувачений має право захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника - одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя. Крім того, ст. 13 «Право на ефективний засіб юридичного захисту» передбачено, що кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [202], що особливо

важливо при становленні інституту представництва в адміністративному процесі.

Досліджуючи європейські норми і стандарти представництва в адміністративному судочинстві, не можна не звернути увагу на Рекомендацію № R (84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за причинену шкоду, виходячи з того, що дедалі зростає ряд сфер, в які органи державної влади здійснюють своє втручання, та з огляду на те, що іноді в своїй діяльності вони впливають на права, свободи та інтереси осіб і можуть таким чином завдати їм шкоди. Відповідно доцільно забезпечити захист осіб у сфері публічно-правової відповідальності. Дана Рекомендація є своєрідним продовженням загальних принципів, викладених (77) 31, в Резолюції які забезпечують захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, та принципів стосовно реалізації дискреційних повноважень адміністративними органами влади, викладених в Рекомендації № K (80) 2 [203].

Основоположне значення для закріплення європейських стандартів правової допомоги та представництва відіграли Основні положення про роль адвокатів, прийняті VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 р., у яких закріплено, що усім людям надано право на забезпечення їх прав і свобод в політичному, суспільному, соціальному, економічному, культурному житті, що потребує передбачення ефективної можливості для всіх людей щодо користування юридичної допомоги, яка здійснюється юридичною професією незалежно. У даному нормативному документі акцентовано увагу на ролі адвокатів, яка має поважатися і гарантуватися урядами при розробці національного законодавства та його застосуванні як адвокатами, так і суддями, прокурорами, членами законодавчої та виконавчої влади і суспільством в цілому, при чому ці принципи мають також застосовуватися до осіб, які здійснюють адвокатські функції без одержання формального статусу адвоката.

Серед ключових положень варто відмітити, що повинні бути забезпечені наступні умови:

- 1) гарантування результативної процедури і дієвого механізму для того, щоб забезпечити рівний та реальний доступ усіх проживаючих на певній території осіб

до адвокатів відповідно юрисдикційного підпорядкування;

2) забезпечення необхідного фінансування та інших ресурсів для юридичної допомоги бідним та іншим незаможним людям;

3) надання для адвокатів можливості реалізовувати їх професійні обов'язки безперешкодно, без недоречних втручань, погроз і залякувань; можливості вільного пересування та консультування клієнтів як у межах країни, так і за кордоном;

4) недопущення відмови суду чи адміністративного органу щодо права адвоката, який має допуск до практики, представляти інтереси свого клієнта, за винятком дискваліфікації згідно національного права і практики правозастосування;

5) обов'язок компетентної влади щодо забезпечення можливості адвокатів бути своєчасно ознайомленими з матеріалами справи, документами та іншою інформацією у справі;

6) підтримання конфіденційності консультацій і комунікацій між клієнтом і адвокатом у процесі правовідносин, які виникають під час здійснення адвокатом професійних обов'язків [204] та інші. Проте, на нашу думку, не всі із зазначених положень знаходять своє практичне закріплення й безумовне дотримання, у тому числі і в Україні.

Тому, в Рекомендації № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів від 25 жовтня 2000 року було ще раз підкреслено засадничу роль, яку адвокати і професійні об'єднання адвокатів відіграють у забезпеченні захисту прав людини і основоположних свобод. Зокрема, акцент зроблено на:

1) ужитті всіх необхідних заходів для забезпечення поваги до професії адвоката, її захисту та сприяння її свободі, без дискримінації та без неналежного втручання влади чи широкого загалу, зокрема в світлі відповідних положень Європейської конвенції про права людини;

2) бажанні просувати свободу професійної діяльності адвокатів для захисту верховенства права;

3) усвідомленні потреби в справедливій системі відправлення правосуддя, яка гарантує незалежність адвокатів у виконанні їхніх професійних функцій без будь-яких неналежних обмежень, впливу, стимулювання, тиску, погроз чи втручань, прямих або опосередкованих, з будь-якого боку чи з будь-якої причини;

4) розумінні бажаності забезпечення належного виконання адвокатами їхніх обов'язків і, зокрема, потреби в одержанні адвокатами достатньої професійної підготовки і знаходження належної рівноваги між їхніми обов'язками щодо судів і обов'язками щодо своїх клієнтів;

5) вжитті всіх необхідних заходів для забезпечення ефективного доступу всіх осіб до правових послуг, які надаються незалежними адвокатами [205] тощо.

Крім того, з метою уніфікації норм і стандартів щодо представницької діяльності в країнах Європи було прийнято Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства в жовтні 1988 року [206], оскільки подальший розвиток інтеграції в рамках ЄС і розширення міжнародної діяльності адвокатів в країнах ЄС викликали необхідність розробки загальних правил, що застосовуються до адвокатів, як судових захисників, так і консультантів з юридичних питань, які займаються міжнародною практикою в країнах ЄС.

Так, у Кодексі визначено, що правове суспільство передбачає відведення адвокату особливої ролі, при чому його призначення не обмежується сумлінним виконанням обов'язків згідно законодавства. Тобто адвокат повинен здійснювати свою діяльність як в інтересах права, так і в інтересах осіб, виступаючи від імені клієнта в суді, надаючи йому юридичну допомогу у формі консультацій і порад. У зв'язку з цим завдання, які виконує в процесі професійної діяльності адвокат, потребують абсолютної незалежності, відсутності впливу ззовні та, особливо, через особисту зацікавленість [206]. Проте наразі питання незалежності адвокатів, гарантії безпеки їх діяльності, уникнення конфліктів інтересів і будь-якого тиску, у т. ч. й політичного, в Україні стоїть досить гостро, хоча цілком очевидно, що незалежне становище адвоката сприяє зміцненню в суспільстві довіри до процедур правосуддя і неупередженості суддів.

Окремим пунктом Кодексу визначено «довіру та особисту порядність»

адвоката. Зокрема, довірчі відносини між адвокатом і клієнтом можуть виникнути лише у разі відсутності в останнього сумнівів щодо чесності і сумлінності адвоката, обов'язкового додержання ним принципу конфіденційності [206], що також є болючим моментом сучасних адміністративно-правових відносин в Україні.

Розглядаючи особливості нормативного визначення представництва та статусу адвоката в країнах ЄС, слухними вважаємо узагальнення Т. Б. Вільчик, яка пропонує наступну класифікацію закріплення права на правову допомогу в країнах ЄС: 1) конституційне: а) право на звернення за допомогою до адвоката в разі обмеження свободи (Іспанія); б) у всіх випадках, коли інтереси правосуддя вимагають цього (Кіпр); в) конституційне право на правову допомогу в адміністративному та цивільному процесі (Нідерланди); г) одночасно право на захист і право на юридичне представництво (Італія); д) право на «справедливий» судовий розгляд (Велика Британія); е) вимога «належної правової процедури» (Німеччина); 2) позаконституційне (закон про адвокатуру, інші закони): а) «адвокати є помічниками правосуддя» (Франція); б) адвокати - «чиновники без сталої платні», «орган правосуддя» (Греція) [207, с. 143].

При цьому цікаво зазначити, що юридичну допомогу як ширше за допомогу адвоката поняття закріплено в конституціях Хорватії та Чехії. Навпаки, виключно право на адвокатську допомогу передбачено в конституціях Австрії, Болгарії, Естонії, Іспанії, Польщі, Румунії. У більшості конституцій країн Співдружності Незалежних Держав (СНД) проголошується право користуватися правовою допомогою адвоката у кримінальному судочинстві тоді, як в конституціях Таджикистану чи Туркменістану загалом не міститься норми ні про юридичну допомогу, ні про професійний захист [207, с. 144-146].

У той же час важливе значення має законодавче закріплення безоплатної правової допомоги й зарубіжний досвід її впровадження. На практиці поширеними є наступні моделі безоплатної правової допомоги:

1) «Офіс публічного захисника» (США, Ізраїль), за якої передбачено повний робочий день адвоката, протягом якого він працює виключно з оплачуваними

державою справами, відповідно одержуючи щомісячну заробітну плату;

2) контрактна (Великобританія, Нідерланди), що полягає у підписанні контракту щодо надання правової допомоги у визначеній кількості справ між адвокатом чи юридичною фірмою та спеціальним органом;

3) *Ex officio* (призначення адвокатів державою), яка передбачає надання адвокатом правової допомоги за вказівкою держави, тобто наймання нужденній стороні адвоката й оплату його праці відповідним суспільним інститутом (прокуратурою, міністерством юстиції, судом тощо);

4) спеціальні схеми страхування (Німеччина, США), завдяки яким особа може застрахуватися, і при настанні страхового випадку послуги адвоката будуть оплачені страховою компанією [208].

Натомість в Україні модель безкоштовної правової допомоги суттєво відрізняється від зазначених, головним чином, через обмежене бюджетне фінансування. Тому для розвитку безоплатної правової допомоги на ряду з коштами державного бюджету доцільно залучати гранти, благодійні внески, кошти Колегії адвокатів тощо.

При цьому слід підкреслити, що власне в адміністративних справах можливість одержання безкоштовної правової допомоги передбачена в Білорусі, Грузії, Естонії, Казахстані, Литві, Латвії, Молдові, Росії, Таджикистані. Лише адвокати надають її в Казахстані, Білорусі, Естонії, Азербайджані, Вірменії та Узбекистані, в інших країнах до надання безоплатної правової допомоги допускаються й інші суб'єкти (наприклад, у Молдові ж окрім юристів і громадських об'єднань надання первинної правової допомоги здійснюють і параюристи - особи, які мають неповну юридичну освіту) [208].

Цікаво зазначити, що в Польщі правова допомога надається не лише адвокатом, але й правовим радником, тобто сторона може брати участь у процесі через уповноваженого - адвоката або правового радника, наділених правом самостійно завіряти копії виданих їм довіреностей, - якщо за характером справи не вимагається особиста участь сторони [209, с. 314]. Зокрема, участь адвоката в судовому процесі в даній країні полягає у наданні правової допомоги (свідченні)

та юридичних консультацій, підготовці юридичних висновків, здійсненні виступів у судах і органах державної влади, розробці проектів відповідних правових актів. Натомість, діяльність правового радника в Польщі виражається в наданні правової допомоги - юридичних консультацій, опрацюванні проектів правових актів, складанні юридичної експертизи, участі в судових процесах - фізичним особам, суб'єктам господарської діяльності, структурним одиницям, окрім кримінальних справ, справ про встановлення опікунства, сімейних справ [210, с. 289-290].

Крім того, у Польщі особа з вищою юридичною освітою може виступати в якості представника сторони, якщо вона діє на підставі постійної угоди про надання послуг, у випадку, якщо предмет справи охоплюється дією цієї угоди, або, якщо особа здійснює загальне управління майном або інтересами сторони - в цих випадках представник сторони не повинен бути адвокатом чи правовим радником [211]. Як бачимо, представництво в Польщі може здійснюватися доволі широким колом осіб, що закріплено законодавчо.

Особливістю представництва в адміністративному судочинстві Німеччини, як зазначає Л. Г. Лукацька, є той факт, що в цій країні адвокати є єдиними особами, які можуть брати участь в адміністративному провадженні не тільки в якості представника заінтересованої сторони, а й відповідача за позовом у справах адвокатів при здійсненні адміністративного судочинства [212, с. 145-146]. У той же час Д. Гудима звертає увагу, що переважна більшість видів правової допомоги у Німеччині надається адвокатами, але процесуальне законодавство допускає, щоби будь-яку сторону на суді представляв доктор права, тобто особа, яка не має статусу адвоката, але має науковий ступінь і викладає у правничій школі [213]. Таким чином, примітною рисою представництва в адміністративному процесі в Німеччині є те, що фахівці у галузі права, які не є адвокатами, можуть у Німеччині надавати правову допомогу у судах.

У свою чергу, в Англії правову допомогу та представництво у суді здійснюють:

- 1) соліситор (solicitor) - має кваліфікацію бакалавра права або з будь-яких

інших наук із засвоєним інтенсивним курсом права пройшов навчання юридичної практики, склав іспит «Solicitor Final Exam» та пройшов практику в юридичній фірмі, або не має вузівської підготовки, проте є співробітником Інституту судових виконавців (FILEX), має відповідний практичний досвід і пройшов навчання за програмою LPC;

2) баристер (barrister) - має вищу освіту (якщо не юридична, то прослуханий інтенсивний курс з фахових дисциплін для підготовки до «Common Professional Exam»), досвід роботи в одній з юридичних корпорацій і складений кваліфікаційний іспит. Наразі різниця між вказаними двома групами дедалі більше зникає, хоча традиційно соліситор не мав права виступати в Апеляційному та у Верховному судах Англії, проте на сьогодні за умови складання відповідного тесту будь-який соліситор може виступати у всіх судах на рівні з баристерами [213]

Окрім сказаного вище, примітною рисою представництва в Англії є право на таємницю юридичної консультації як адвокату, так і будь-якого іншого юриста, навіть юриста-працівника підприємства тощо.

На відміну від розглянутих країн, в Естонії представництво в адміністративному процесі здійснюють уповноважені присяжні повірені та помічники присяжних повірених - адвокати, які є членами адвокатури [214].

Досліджуючи зарубіжний досвід представництва в адміністративному процесі, цікаво звернути увагу окрім країн Європи й на досвід США в цій сфері. Так, визначальною особливістю є те, що американські адвокати займаються як приватною практикою, так і створюють об'єднання у вигляді асоціацій, професійних об'єднань і навіть корпорацій, при чому існують адвокатські фірми, які налічують понад 500 адвокатів. Поширеною практикою є й заснування адвокатських фірм, які створені для захисту «суспільних інтересів» (проти бюрократії, за збереження навколишнього середовища, проти дискримінації тощо), тобто є представниками не приватних клієнтів, а громадськості. Крім того, варто відмітити й те, що саме професійні об'єднання адвокатів можуть притягувати їх до дисциплінарної відповідальності (зауваження, штраф,

позбавлення адвокатської ліцензії, як правило, за несплату членського внеску) [215]. Більш того, статус захисника в США впливає з прецедентного права, норм професійної етики, звичаю [212, с. 145]

Досліджуючи зарубіжний досвід представництва в адміністративному судочинстві, вважаємо доцільним звернути увагу й на Рекомендацію Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами від 5 вересня 2001 року [216], адже, на наш погляд, питання альтернативного судового розгляду публічно-правових спорів (внутрішній перегляд, примирення, медіація, урегулювання шляхом переговорів, арбітраж) є досить актуальним в Україні через брак суддів і їх перенавантаження.

Так, в Рекомендації зазначається, що велика кількість справ та в деяких державах постійне зростання їх числа можуть послабити спроможність судів, правочинних щодо адміністративних справ, розглядати справи в межах розумного строку за змістом ст. 6 (1) Європейської конвенції з прав людини. Крім того, судові процедури на практиці не завжди найпридатніші для врегулювання адміністративних спорів, а широке використання альтернативних засобів урегулювання адміністративних спорів дасть змогу підійти до розв'язання цих проблем, наблизить адміністративні органи до громадськості, сприятиме швидшому й дешевшому врегулюванню спору більш простими та гнучкими процедурами. Проте, на відміну від країн ЄС, наразі в Україні у більшості випадків судовий розгляд адміністративних справ є чи не єдиним способом вирішення публічно-правового спору.

Загалом упорядкування і приведення ринку юридичних послуг до світових стандартів за аналогією з розвиненими сильними економіками таких країн, як Німеччина, США, Великобританія та ін., є нагальним питанням і потребує якнайшвидшого вирішення [217]. Як справедливо констатується у відомому виданні *Forbes*, саме в розвиненій економіці існує неабияка висока потреба в якісній правовій допомозі, яка, в умовах справедливого суду і верховенства права є запорукою розвитку бізнесу і економіки країни в цілому. Бажаних високих

стандартів якості можна досягти лише тоді, коли будуть встановлені жорсткі, але прозорі механізми відповідальності учасників ринку і чітко врегульовані умови роботи на ринку - рівні для всіх, хто такі послуги надає [218].

У зв'язку з цим позиціонується так звана монополія адвокатської діяльності, без якої досягти ефективності реформи, на думку експертів, у досліджуваній сфері неможливо.

Крім того, зазначимо, що однією із важливих складових проєвропейської реформи адвокатури є не тільки розширення свобод і можливостей, але і як збільшення відповідальності та підвищення стандартів професіоналізму. Мова йде про жорсткі вимоги доступу до професії, адвокатську етику, дисциплінарну відповідальність, саморегуляцію професії, а також автономний бюджет (формується з особистих внесків адвокатів, як гарантія незалежності адвокатури). Адже наразі ринок юридичних послуг України переповнений псевдоюристами, які часто не мають навіть відповідної освіти, або мають настільки низьку кваліфікацію, що юристами назвати їх просто неможливо.

У той же час і в нашій країні є кваліфіковані гідні кадри і, як зазначається в Forbes, уже зараз за спрощеною процедурою українські адвокати складають іспит і стають solicitors в Великобританії, входять до реєстрів адвокатів європейських країн (Німеччина, Польща, Словаччина, Чехія, Угорщина та ін.) [218]. У зв'язку з цим можливості використання зарубіжного досвіду представництва в адміністративному процесі в Україні мають пов'язуватися з активною міжнародною діяльністю та адвокатською дипломатією, розширенням роботи українських адвокатів за кордоном в інтересах їх клієнтів, що в підсумку призведе до досягнення високого й професійного рівня захисту прав громадян та юридичних осіб.

Отже, підводячи підсумки, варто наголосити на нагальній необхідності, на нашу думку, у дослідженні та використанні зарубіжного досвіду представництва в адміністративному судочинстві, як підґрунтя для розробки і вдосконалення правового регулювання та організаційного забезпечення функціонування інституту представництва в адміністративному процесі в Україні, у контексті

реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу.

Не дивлячись на організаційні відмінності в різних державах, представництво в адміністративному процесі має відповідати загальним стандартам і процесуальним гарантіям, які закріплені в Конвенції про захист прав людини та основних свобод та ряді інших нормативно-правових документів, з положеннями яких доцільно гармонізувати вітчизняне законодавство у сфері представництва та адвокатури на шляху реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу, а саме:

1) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.;

2) Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства в жовтні 1988 року;

3) Основні положення про роль адвокатів, прийняті VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 р.;

4) Рекомендація № R (84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за причинену шкоду;

5) Рекомендація № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів від 25.10.2000 р.;

6) Рекомендація № R (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами від 05.09.2001 р. тощо.

Проаналізувавши та узагальнивши зарубіжний досвід представництва в адміністративному судочинстві, вважаємо, що актуальними на сьогодні є наступні можливості його використання в Україні:

1) законодавче закріплення ефективної безоплатної правової допомоги за моделями «Офіс публічного захисника» (США, Ізраїль), контрактною (Великобританія, Нідерланди), спеціальними схемами страхування (Німеччина, США);

2) вирішення питання обмеженого бюджетного фінансування безоплатної правової допомоги шляхом залучення наряду з коштами державного бюджету

грантів, адвокатських внесків (країни ЄС та США);

3) участь адвокатів в адміністративному провадженні не тільки в якості представника заінтересованої сторони, а й відповідача за позовом у справах адвокатів (Німеччина);

4) здійснення представництва в адміністративному процесі лише адвокатами - членами адвокатури (Естонія);

5) консолідація корпоративних зусиль адвокатів і представників, створення об'єднань адвокатів у формі асоціацій, професійних об'єднань, корпорацій (США);

6) заснування адвокатських фірм, які створені для захисту «суспільних інтересів» і є представниками не приватних клієнтів, а громадськості (США);

7) досвід розмежування у професії надання юридичної допомоги - беррістер та солісітор в Англії, адвокат та правовий радник в Польщі тощо;

8) досвід дії адвокату в інтересах права в цілому так само, як і в інтересах тих, чий права і свободи йому довірено захищати (ЄС);

9) забезпечення адвокатам можливості здійснювати їх професійні обов'язки незалежно, без тиску, залякування, перешкод, недоречного втручання (ЄС);

10) таємниця юридичної консультації як адвоката, так і будь-якого іншого юриста, навіть юриста-працівника підприємства (досвід Англії);

11) одержання адвокатами достатньої професійної підготовки (Англія), жорсткі вимоги доступу до професії, адвокатська етика, дисциплінарна відповідальність, саморегуляція професії, а також автономний бюджет (ЄС);

12) розвиток альтернативного судового розгляду публічно-правових спорів (внутрішній перегляд, примирення, медіація, урегулювання шляхом переговорів, арбітраж) (ЄС);

13) активізація міжнародної діяльності та адвокатської дипломатії, розширення роботи за кордоном тощо.

3.2 Удосконалення законодавства, яке регламентує представництво в адміністративному судочинстві

На сьогодні в Україні триває реформа суспільно значущих сфер та інститутів держави, у тому числі й представництва та адвокатури, роль яких у сучасних правовідносинах неможливо переоцінити, адже діяльність саме цього інституту націлена на забезпечення додержання конституційно проголошених прав, свобод та законних інтересів суб'єктів правовідносин. У той же час, незважаючи на вагомий значущість, низка проблем у безпосередньому функціонуванні інституту представництва в Україні залишаються невирішеними. Удосконалення потребує, передусім, адміністративне процесуальне законодавство, яке регламентує інститут представництва та є підґрунтям ефективного реформування даної сфери в цілому та, зокрема, забезпечення незалежності, підвищення гарантій діяльності інституту представництва, приведення її у відповідність до європейських норм і стандартів.

Окремі аспекти правового регулювання та законодавчого забезпечення представництва досліджувалися О. А. Банчуком, О. Н. Бондарем, Т. Б. Вільчик, Ю. М. Грошевим, М. С. Демковою, А. В. Іванцовою, В. С. Лічко, С. М. Логіновою, А. В. Пасічником, О. Д. Святоцьким, В. О. Святоцькою, В. В. Сердюком, Л. В. Тацій, О. Г. Яновською та іншими. Проте питання вдосконалення адміністративного процесуального законодавства, яке регламентує інститут представництва, висвітлено фрагментарно і потребує подальшого наукового розвитку та практичного втілення.

У даному контексті Міністр юстиції України П. Д. Петренко офіційно заявив, що вже в 2017 році Міністерством юстиції буде розпочато реформу адвокатури, яка наразі знаходиться в «сплячому режимі» [220]. У зв'язку з цим Міністром було наголошено на необхідності прийняття ряду законів, що регулюють представництво в судах, починаючи з 2019 року, хоча на наш погляд активне реформування даної суспільно значущої сфери правовідносин необхідно розпочинати здійснювати вже зараз. І вже на сьогодні ведеться певна робота в

даному напрямку.

Варто відмітити, що час від часу розробляються законопроекти щодо внесення змін до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» [80], які проте вже з 2014 року знаходяться на розгляді в Верховній Раді України, доповнюючись новими, зокрема, наступні:

1) проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо заходів правового захисту адвокатів № 1194 від 02.12.2014 р., яким пропонується надати право адвокату на носіння, придбання, видачу, облік, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту для забезпечення його професійної діяльності [221];

2) проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо статусу і гарантій адвокатської діяльності та формування органів адвокатського самоврядування) № 1794 від 19.01.2015 р., що передбачає збільшення стажу роботи для набуття статусу адвоката, скасування плати за складання кваліфікаційного іспиту та стажування, можливість адвокатів самостійно обирати систему і порядок оподаткування своїх доходів, ліквідацію Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, скасування обов'язкового членства всіх адвокатів в Національній асоціації адвокатів України [222];

3) проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та деяких інших законодавчих актів України (щодо статусу і гарантій адвокатської діяльності та формування і роботи органів адвокатського самоврядування) № 1794-1 від 04.02.2015 р. [223];

4) проект закону № 5359 від 04.11.2016 р. про внесення змін щодо створення рівних можливостей для отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю та недопущення дискримінації особи за майновою ознакою [224];

5) проект Закону про внесення змін до ст. 10 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо забезпечення рівного доступу на здобуття професії) № 6451 від 16.05.2017 р. [225] та інші.

Однак з доцільністю прийняття далеко не усіх з них можемо погодитися. Так, у нинішній загостреній воєнно-політичній ситуації на Сході України з усіма можливими наслідками для нашої країни, виходячи з призначення та ролі адвоката, який не є представником силової структури тощо, вважаємо недоречним надавати право адвокату на носіння, придбання, видачу, облік, зберігання та застосування вогнепальної зброї.

Крім того, досліджуючи питання удосконалення законодавства, яке регламентує представництво в адміністративному процесі, відмітимо, що змінами до Конституції України [1] передбачено поетапне запровадження представництва адвокатами в судах: у Верховному Суді та судах касаційної інстанції - з 1 січня 2017 р., у судах апеляційної інстанції - з 1 січня 2018 р., у судах першої інстанції - з 1 січня 2019 р. І з 1 січня 2020 р. планується представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно адвокатами [220].

Як бачимо, конституційна реформа 2016 р. сприяла закріпленню в Україні так званої «адвокатської монополії». Зокрема, відповідно до ст. 131 Конституції України (в редакції, що набрала чинності згідно із Законом № 1401-УІІ від 02.06.2016 р. [226]) виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення. Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена [1].

З цього приводу і досі точаться дискусії серед правознавців - як прихильників, так і противників даної законодавчої новели, адже це питання, по-перше, належним чином не врегульовано законом, зокрема, процесуальними кодексами, на чому слушно наголошує Л. Белкін. Автор підкреслює, що законом досі не визначено, що таке винятковий «малозначний спір», про що йшлося вище. По-друге, згідно чинного законодавства кожен є вільним у виборі захисника своїх прав та особи, яка надає правову допомогу (ст. 59 Конституції України) [1], що прямо суперечить «адвокатській монополії» [227].

По-третє, чинні на сьогодні процесуальні кодекси, у тому числі адміністративного судочинства, дозволяють захист інтересів у судах за довіреністю (керівникам юридичних осіб - без довіреності). Так, відповідно до ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю. Повноваження законних представників підтверджуються документами, де зазначається займана ними посада або факт родинних, опікунських та інших відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Крім того, повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги [11].

Більш того, цілком погоджуємося, що КАС України повинен не лише формально визначати правила представництва, але й регулювати ситуацію, коли сторона процесу у зв'язку з певними причинами (відсутність коштів, відсутність вільних адвокатів, відсутність адвокатів, які є спеціалістами у певних сферах (фондовий ринок, банківська справа тощо) не може забезпечити своє представництво саме адвокатом [227]. Особливо актуальне дане твердження стосовно державних органів і установ, які змушені будуть з 2020 р. оплачувати послуги адвоката з бюджетних коштів.

Тобто в адміністративному процесуальному законодавстві наразі представництво адвокатами позиціонується лише як додаткова форма представництва до основних форм - керівника органу влади, установи тощо та представника за довіреністю. І цілком очевидною є необхідність внесення відповідних змін у процесуальне законодавство, яке регламентує інститут представництва в контексті усунення наявної колізії процесуального законодавства та конституційно закріпленої «адвокатської монополії», що також суперечить конституційному праву на вибір захисника і особи, яка надає правову допомогу.

Незважаючи на це, на нашу думку, можна виділити і позитивний момент

«адвокатської монополії», у тому числі й в адміністративному судочинстві, - посилення відповідальності адвокатів, їх освітньо-кваліфікаційного та професійного рівня в умовах посилення конкуренції на ринку надання даної адміністративної послуги. Проте й це аспект потребує відповідних змін адміністративного процесуального законодавства, адже на сьогодні не врегульовано належним чином і питання професіоналізму та кваліфікації, критерії та вимог до представників в адміністративному судочинстві.

Окрім того, досліджуючи шляхи вдосконалення законодавства, яке регламентує представництво в адміністративному процесі, звернемо увагу й на наступні колізії чинного законодавства. Так, у ст. 48 КАС України визначено, що здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить: 1) фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь; 2) органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [11].

Крім того, у ст. 56 КАС України відмічається, що представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону, і законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом, а також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб [11]

Як бачимо, зазначені норми безпосередньо не врегульовують реальну можливість реалізації права на представництво для службових і посадових осіб органів влади, які характеризуються особливим правовим статусом, на відміну від власне органів влади, їх керівників чи фізичних осіб.

Особливої уваги заслуговує й удосконалення правового регулювання

можливості представництва прокурором інтересів держави та громадянина відповідно до ст. 121 Конституції України [1], незважаючи на пропаганду й певне закріплення «адвокатської монополії», про що йшлося вище.

І. Б. Коліушко та Р. О. Куйбіда з цього приводу справедливо стверджують, що доцільно передбачити можливість участі прокурора тоді, коли інтереси держави належним чином не відстоюють посадові особи державних органів, підприємств, установ чи організацій, а також тоді, коли інтереси неповнолітніх, обмежено дієдатних та недієдатних не захищають їхні законні представники (батьки, усиновителі, піклувальники, опікуни) [228, с. 93-94]

Окрім прокурора, правозахисний потенціал має й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, на думку І. Б. Коліушка та Р. О. Куйбіди. Тому потребує розробки питання про право Уповноваженого з прав людини та представників його апарату брати участь в адміністративному судочинстві в якості законного представника фізичних осіб у випадку одержання Уповноваженим обґрунтованої заяви громадянина про порушення його прав, суспільного значення справи або необхідності захистити права людини, яка з тих чи інших поважних причин сама неспроможна це зробити [228, с. 93-94], з чим цілком погоджуємося.

Іншим важливим напрямком удосконалення законодавства, яке регламентує представництво в адміністративному процесі в Україні, є гарантування державою представницької та адвокатської діяльності і його належне закріплення. Адже на сьогодні в Україні спостерігається повсюдне порушення цих гарантій: ототожнення адвокатів із клієнтами, тиск, незаконні обшуки, обмеження незалежності та самоврядних функцій адвокатури. Відповідні норми, у яких прописані наразі гарантії діяльності адвокатів, не виконуються на практиці. Як бачимо, актуалізується питання закріплення професійних гарантій представництва саме в процесуальному законодавстві. При чому в даному контексті необхідно орієнтуватися на європейські норми, принципи і стандарти, у тому числі й щодо свободи професійної діяльності та забезпечення адвокатської таємниці.

Що ж до інших аспектів вдосконалення законодавства, яке регулює інститут представництва в Україні, Т. Б. Вільчик зазначає прогалину в законодавстві: в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» відсутня розширена інформація про завдання, а головне, нові функції, права та обов'язки адвокатури, обумовлені визнанням її нового статусу в суспільстві як незалежного самоврядного інституту. Автор слушно вважає, що інститут адвокатури України має набути статусу однієї з провідних суспільних структур, яка здійснює такі суспільно значущі публічні функції, частина з яких є новими та потребує законодавчого закріплення: 1) захист суспільства в особі кожного його члена; 2) професійно-правовий контроль за забезпеченням органами державної влади конституційних прав і свобод людини; 3) нормотворча (організаційні питання внутрішньої діяльності адвокатури); 4) законотворча ініціатива (підготовка проектів законодавчих актів, висновків з питань ефективності законопроектів та чинних законів); 5) виховна (проведення стажування в органах адвокатури та інших форм навчання); 6) просвітницька (зокрема, фахове висвітлення питань порушення прав і свобод людини через засоби масової інформації); 7) медіативна [207, с. 363]

На наш погляд, медіативна функція представництва є новою для українського суспільства, потребує обґрунтованого теоретико-правового розвитку та поміркованого практичного впровадження. Проте доцільність її реалізації не викликає сумнівів саме в адміністративному процесі, де левову частку спорів можна вирішити на договірній, узгоджувальній, компромісній, примірній основі, зменшивши при цьому строки розгляду справ, навантаження судів і суддів. При цьому залучення адвоката в процес медіації має узгоджуватися із законодавством України, через що необхідно визнати медіацію на рівні закону одним із видів адвокатської діяльності.

Підсумовуючи вищесказане, приходимо до висновку, що сучасне законодавство, яке регламентує представництво в адміністративному процесі, не позбавлено недоліків, прогалин і колізій, через що потребує нагального вдосконалення з урахуванням міжнародних принципів, норм і стандартів,

передусім, країн ЄС в контексті реалізації Угоди про асоціацію України та ЄС [229].

Основні шляхи вдосконалення законодавства, яке регламентує представництво в адміністративному процесі, полягають у такому:

1) внесенні змін до КАС України, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», узгодження положень Конституції України для усунення колізії чинного адміністративного процесуального законодавства, у якому представництво позиціонується як додаткова форма захисту при конституційно закріпленій «адвокатській монополії», що, у свою чергу, суперечить конституційному праву на вибір захисника і особи, яка надає правову допомогу;

2) детальній регламентації в КАС України ситуації, коли сторона адміністративного процесу не може забезпечити своє представництво саме адвокатом і подібних випадків; визначення сутності «малозначного спору» та інших нюансів, які впливають з реформи «адвокатської монополії»;

3) детальній законодавчій регламентації можливостей медіації та участі в ній представника, адвоката;

4) закріпленні вимог та критеріїв щодо освітньо-кваліфікаційного та професійного рівня адвоката/представника;

5) внесенні змін до КАС України для забезпечення реалізації права на представництво своїх інтересів в адміністративному процесі для посадових осіб органів влади, які характеризуються особливим правовим статусом, на відміну від власне органів влади, їх керівників чи фізичних осіб (наприклад, закріпивши право уповноважених співробітників органу представляти в суді інтереси органу в цілому та його посадових осіб);

6) внесенні змін до КАС України щодо участі представників в адміністративному процесі на основі довіреності наряду з договором і законом;

7) удосконаленні правового регулювання можливості представництва прокурором інтересів держави та громадянина, Уповноваженим з прав людини - інтересів громадянина при порушенні його прав, що становить справу суспільного значення тощо;

8) посиленні фактичного гарантування державою представницької та адвокатської діяльності і належне закріплення механізмів його реалізації;

9) забезпеченні доступності безоплатної правової допомоги, у т. ч. визначення її видів, які можуть здійснюватися тільки адвокатом;

10) удосконаленні правового регулювання професійних прав та обов'язків адвокатів; посилення гарантій захисту адвокатської таємниці;

11) впровадженні ефективних механізмів притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення гарантій незалежності адвокатів тощо.

3.3 Удосконалення організаційних та процедурних засад здійснення представництва в контексті судової реформи в Україні

Однією з пріоритетних складових реформування будь-якого інституту та його діяльності є вдосконалення організаційних та процедурних основ функціонування тієї чи іншої державної структури. Безумовно підвищення ефективності, якості та гарантованості інституту представництва в адміністративному процесі в межах реалізації загальної реформи правосуддя в Україні також неможливе без відповідної модернізації організаційних та процедурних засад його здійснення.

Окремі аспекти організації інституту представництва та його здійснення досліджували М. З. Бакаянова, О. А. Банчук, Т. Б. Вільчик, М. С. Демкова, А. В. Пасічник, З. В. Ромовська, О. Д. Святоцький, В. В. Сердюк та інші правознавці. Проте питання вдосконалення організаційних та процедурних засад здійснення представництва в адміністративному процесі представлено фрагментарно, потребує подальшого вивчення, що особливо актуально в сучасних умовах впроваджуваних реформ в Україні.

З даної проблематики слушно зауважує Н. М. Бакаянова, звертаючи увагу на те, що триває гостра дискусія, передусім, серед законотворців та в адвокатському середовищі щодо удосконалення організаційних основ, результатом якої є велика кількість пропозицій щодо зміни тих чи інших

організаційних засад адвокатури [230, с. 367].

Так, на низці проблем здійснення представництва в Україні, у тому числі організаційного й процедурного характеру, наголошується в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, а саме на наступних:

1) недосконала система формування органів адвокатського самоврядування та їх взаємодії, гарантій незалежності та належного виконання ними своїх функцій;

2) недостатній рівень професійної підготовки адвокатів;

3) неефективність дисциплінарного контролю і етичних стандартів в адвокатській діяльності;

4) відсутність комплексного підходу та збалансованості у розподілі повноважень у системі надання безоплатної правової допомоги;

5) недосконалість бюджетного і фінансового управління в системі адвокатського самоврядування [219].

Для вирішення наявних недоліків під час реалізації представництва в адміністративному процесі у зазначеній Стратегії були запропоновані такі шляхи й кроки реформування, як:

1) зміцнення на інституційному рівні Національної асоціації адвокатів України для забезпечення належної професійної діяльності адвокатури, управління юридичними професіями та представництва колективних інтересів адвокатів;

2) забезпечення балансу повноважень органів адвокатського самоврядування, у тому числі кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури; удосконалення системи підзвітності органів адвокатського самоврядування, посилення відповідальності їх членів;

3) удосконалення інституту помічника адвоката;

4) підвищення вимог до здійснення адвокатської діяльності, зокрема посилення професійних та морально-етичних вимог до осіб, які мають намір отримати статус адвоката, та дисциплінарного контролю професії;

5) удосконалення процедур складання кваліфікаційного іспиту, проходження стажування;

6) уточнення підстав для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності, удосконалення правил дисциплінарного провадження щодо адвоката, диференціювання видів санкцій, які можуть бути застосовані до адвоката;

7) удосконалення порядку підвищення кваліфікації адвокатів;

8) удосконалення соціально-економічних, фінансових та оперативних умов здійснення правової діяльності завдяки впровадженню системи страхування професійної цивільної відповідальності адвокатів, а також надання адвокатам права застосовувати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності;

9) забезпечення належного фінансування системи надання безоплатної правової допомоги як з державного бюджету, так і з приватних джерел;

10) посилення управління інформаційними системами для більшої участі адвокатів у наданні послуг «електронного правосуддя» [219].

Доцільність проголошених заходів не викликає сумнівів. Проте більшість з них на сьогоднішній момент ще залишаються декларативними, потребують подальшого розвитку й, що найголовніше, практичного впровадження в адміністративний процес.

На аналогічних кроках наголошують і науковці. Зокрема, конструктивним вважаємо дослідження з даної проблематики Н. М. Бакаянкової, результати якого дають нам підстави виділити можливі наступні шляхи вдосконалення організаційних засад здійснення представництва:

1) запровадження вільного формування системи органів адвокатського самоврядування в адвокатських колективах регіонів, яку наразі сформовано в Україні за принципом «згори донизу»;

2) нормативне визначення процедури складення присяги адвоката України, що слід затвердити рішенням Ради адвокатів України у Порядку прийняття присяги адвоката України;

3) забезпечення можливості особі, яка планує та бажає стати адвокатом,

обрати або спочатку скласти кваліфікаційний іспит, після чого пройти стажування, або навпаки;

4) законодавче закріплення мети кваліфікаційного іспиту для претендентів у адвокати, яка має полягати у виявленні рівня знань і практичних навичок, умінь застосування закону саме з точки зору функціональних основ адвокатури, виконання функції з надання правової допомоги клієнтові;

5) введення обмеження щодо неможливості бути адвокатом для всіх осіб, які мають непогашену чи незняту судимість, незалежно від ступеня тяжкості злочину та виду призначеного кримінального покарання;

6) розширення переліку видів дисциплінарної відповідальності адвоката із застосуванням штрафу як виду дисциплінарного стягнення;

7) розміщення інформації про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності із зазначенням виду дисциплінарного стягнення на офіційних сайтах Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури тощо [230, с. 339, 387, 392].

Проте, слід відмітити, що розглянуті вище шляхи вдосконалення організаційних і процедурних засад здійснення представництва в адміністративному процесі не є вичерпними. Так, одним із важливих напрямків реформування саме організаційно-процедурного аспекту інституту представництва в адміністративному судочинстві України є медіація - один із визнаних у світі та Європі альтернативний спосіб врегулювання спорів (конфліктів), що передбачає залучення посередника-медіатора, який допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації, проаналізувати конфліктну ситуацію таким чином, щоб сторони самостійно змогли обрати той варіант рішення який задовольнить інтереси і потреби обох учасників спору [231]

Ефективність медіаційної процедури визнана ЄС, який рекомендує її впровадження в якості основного методу альтернативного вирішення спорів на досудовому етапі та під час судового розгляду, що знаходить своє відображення в підписаній Угоді про Асоціацію України з ЄС [195]. У зв'язку з цим при Національній асоціації адвокатів України було утворено Комітет з питань

медіації, що на думку В. Ситюка, свідчить про зацікавленість з боку адвокатського товариства процедурою медіації, успішне поширення якої серед адвокатської спільноти надасть можливість опанувати нові професійні навички по врегулюванню спорів, значно підвищить авторитет адвоката та роль інституту адвокатури в цілому [231]. При цьому під час медіації адвокат, як представник клієнта, повинен сприяти взаємовигідному вирішенню спору між сторонами шляхом досягнення медіаційної угоди на умовах, які задовольняють інтереси обох сторін спору. Тобто ключовою особливістю медіації є те, що на відміну від судової процедури, у якій завжди є невдоволена рішенням суду сторона, у процедурі медіації приймається рішення власне сторонами, тому воно задовольняє обох сторін.

Проте, варто підкреслити, що дана процедура наразі фактично не врегульована чинним адміністративним процесуальним законодавством. Необхідним є й профільне законодавство (Верховною Радою України досі не прийнято проект Закону України «Про медіацію» [232]), яке ефективно врегульовуватиме правовідносини в сфері медіації, наряду з внесенням змін у відповідні закони, в тому числі і процесуальні.

Вбачається, що відповідно до ст. 111 КАС України [11] на попередньому судовому засіданні суддею роз'яснюються сторонам можливості щодо мирного врегулювання спору. Якщо вони приймають таку пропозицію, суд передає матеріали справи іншому судді-медіатору або іншому працівнику суду, що здійснює медіацію на постійній основі відповідно до своїх функціональних обов'язків. У випадку досягнення згоди сторони заключають угоду, справа повертається до судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, після чого він постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, а в ухвалі зазначаються умови примирення. Як наслідок, суддя також може постановити ухвалу про закриття провадження у справі у зв'язку з відмовою від адміністративного позову позивачем або визнання адміністративного позову відповідачем, залежно від передбачених угодою домовленостей. Якщо примирити сторони не вдалося, справа повертається до судді, який відкрив провадження в

адміністративній справі, і розгляд справи продовжується у порядку встановленому КАС України [233].

У той же час експерти та правники висловлюють деякі побоювання щодо впровадження медіації в адміністративному процесі, а саме:

1) низький рівень знань щодо медіації існує не тільки серед звичайних громадян, але і в бізнес-середовищі, а також серед юристів, що породжує недовіру до самої процедури;

2) у результаті низької обізнаності юристи, адвокати сприймають медіацію як конкуруючу послугу, яка може позбавити їх роботи (хоча погоджуємося, що медіація може стати додатковим інструментом в професійній діяльності адвоката);

3) низькою є довірлива здатність, як ментальна особливість громадян України [234].

Крім того, прикметною рисою і водночас перешкодою впровадження медіації в адміністративному судочинстві є суб'єктний склад сторін, оскільки однією зі сторін завжди буде орган державної влади. Державні службовці зобов'язані діяти відповідно та у межах закону, тому вони обмежені у прийнятті рішень і важко буде дочекатися ініціативи вирішення спору у позасудовий спосіб від органу публічної адміністрації, проте останній все ж таки має прийняти таку пропозицію, в тому разі, якщо ініціатором буде інша сторона спору [233].

Також важливо звернути увагу на те, що не у всіх адміністративних справах може бути застосовано альтернативний спосіб вирішення конфлікту, зокрема, у передбачених ч. 3 ст. 17 КАС України спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також ч. 5 ст. 17 спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [11].

Проте, незважаючи на відсутність належного правового підґрунтя, наявні суперечності та побоювання, поступове впровадження інституту медіації є доцільним заходом, що сприятиме розвитку правової культури населення, допоможе розвантажити систему адміністративних судів України та сприятиме

мирному вирішенню публічно-правових спорів [233]. Цілком погоджуємося, що практичне запровадження процедури медіації, у якій адвокат є представником клієнта, значно знизить навантаження на судову систему, що позитивно відобразиться на її роботі, буде сприяти впровадженню та застосуванню на практиці європейських стандартів і норм міжнародного права, а також поширенню в суспільстві культури мирного врегулювання спорів [231] Медіація розширює інструментарій суду для розв'язання спорів, сприяє встановленню правового миру й покращенню сприйняття громадянами судових дій та рішень [235].

Ще одним важливим шляхом вдосконалення організаційних та процедурних засад здійснення представництва в контексті судової реформи в Україні вважаємо запровадження та фактичне повсякденне використання в адміністративному процесі системи електронного суду. Це передбачає автоматизацію процесів судового діловодства і забезпечення повноцінного поширення інформації щодо судового розгляду, правової інформації, узагальнення судової практики, публікації цієї інформації для сторін справи та їх представників, третіх осіб, тобто обмін процесуальними документами між судом і учасниками процесу в електронному вигляді, а також забезпечення дотримання процесуальних строків [236].

На сьогодні в Україні вже розпочато даний процес, здійснюються деякі заходи щодо організації електронного судочинства і відповідно вдосконалення організації і процедур здійснення представництва в адміністративному процесі. Проте далеко не всі із завдань концепції «Електронний суд» реалізовані на практиці:

- 1) реальна можливість проведення судового засідання в режимі online;
- 2) моніторинг в електронній формі (через мережі Інтернету та мобільного зв'язку) щодо руху справи в суді;
- 3) можливість електронного подання через Інтернет документу (апеляційної, касаційної скарги) до суду фізичною чи юридичною особами, підписаного електронним цифровим підписом, разом з комплектом супутніх

документів;

4) пересилання електронної копії повістки, процесуального документу за допомогою електронної пошти чи смс сторонам судового процесу;

5) універсальний формат обміну даними, за якого уможлиблюється передача справ і документів поміж різними автоматизованими системами документообігу суду [236] тощо.

Важливо підкреслити, що незважаючи на значимість даних процедур в оптимізації адміністративного процесу, і досі відсутнє правове регулювання таких аспектів системи «Електронний суд», як повідомлення фізичних осіб за допомогою електронної пошти та смс-повідомлень, процесуальні кодекси не дозволяють подати позов до суду у електронному вигляді тощо, що унеможливує здійснення цих дій. А це в свою чергу знижує ступінь поінформованості сторін і їх представників, не забезпечує своєчасність одержання інформації по справі і процесу, що призводить до зайвих втрат часу як працівників суду, так і власне сторін і їх представників. Тому очевидною є необхідність розробки проекту й прийняття профільного Закону України «Про систему електронного суду».

Окрім того, цілком погоджуємося, що для повноцінного впровадження даного проекту необхідно забезпечити:

1) надходження процесуальних і непроцесуальних документів в електронному форматі, скріплених електронно-цифровим підписом шляхом направлення їх на офіційну електронну адресу суду;

2) формування, розгляд та рух справ по судових інстанціях, зберігання справ в електронному вигляді;

3) можливість ознайомлення з матеріалами справи в електронному кабінеті;

4) автоматичне оформлення виконавчих документів та направлення їх до виконавчої служби;

5) обмін інформацією між іншими державними органами та установами: прокуратурою, міграційною службою, виконавчою службою, національною поліцією, фіскальними органами, безоплатною вторинною правовою допомогою,

прикордонною службою [237].

Проте через відсутність закріплення процедур реалізації зазначеного вище у процесуальному законодавстві і необхідність дублювати документи в паперовому вигляді, електронні форми організації та електронні процедури не знаходять належного поширення. Хоча ці та інші подібні заходи, на наш погляд, тільки сприятимуть підвищенню роботи, у тому числі інституту представництва в адміністративному процесі.

Ще однією необхідною умовою ефективності новацій, як зазначає В. Сердюк, є забезпечення доступності правосуддя та відкритості суду для громадян, що має включати в себе:

- 1) спрощений та зручний спосіб подання в електронному вигляді заяв, скарг, клопотань, апеляційних, касаційних скарг до відповідного суду;
- 2) оперативне отримання електронних копій судових рішень учасниками процесу;
- 3) повноцінне інформування учасників процесу в аспекті одержання будь-якої інформації відповідно до законів «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації» [238], із чим не можна не погодитися.

Загалом, як відмічає З. В. Ромовська, співпраця між судом, окремими судьями та адвокатами в судовому засіданні та поза ним не є безхмарною, у тому числі, на наш погляд, через недосконалість організаційних і процедурних засад представництва. При цьому автор акцентує увагу на повазі суду до себе як державної інституції і водночас повазі до адвоката, який опинився на території суду, що полягає і в тому, що суд не може нехтувати звичайними потребами адвоката як людини (відсутність місця, де можна чекати на засідання, присісти, відсутність доступу до туалету і т. п.). Також мова йде про повідомлення адвоката чи сторони заздалегідь про перенос справ на іншу дату чи час, неетичні суперечки адвоката і судді тощо [239, с. 6-8].

Отже, підсумовуючи вищесказане, вважаємо доцільним виділити такі основні шляхи вдосконалення організаційних та процедурних засад здійснення представництва в контексті судової реформи в Україні:

1) організація формування органів адвокатського самоврядування та їх взаємодії за принципом «знизу-вгору», а не «згори-вниз»;

2) підвищення рівня професійної підготовки та інших вимог до представника; удосконалення процедур складення кваліфікаційного іспиту, проходження стажування, підвищення кваліфікації;

3) посилення контролю та дисциплінарної відповідальності в представницькій діяльності, уточнення підстав і порядку притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності; обов'язкового розміщення інформації про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності на офіційних сайтах;

4) активізація організаційних форм і процедур здійснення представництва в адміністративному процесі в системі «електронного суду»; забезпечення можливостей її фактичного повсякденного використання (подання в електронному вигляді заяв, скарг, клопотань та необхідних документів; одержання електронної копії процесуального документу або повістки електронною поштою або смс-повідомленням; ознайомлення з матеріалами справи в електронному кабінеті; повноцінне інформування учасників процесу засобами електронного зв'язку щодо переносу часу і дати судового засідання і т. д.);

5) впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві як додаткового інструменту професійної діяльності представника; її врегулювання процесуальним законодавством; прийняття профільного Закону України «Про медіацію» тощо.

Висновки до розділу 3

Обґрунтовано нагальну необхідність дослідження та використання зарубіжного досвіду представництва в адміністративному судочинстві, як підґрунтя для розробки і вдосконалення правового регулювання та організаційного забезпечення функціонування інституту представництва в адміністративному процесі в Україні, у контексті реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу.

Акцентовано увагу, що, не дивлячись на організаційні відмінності в різних державах, представництво в адміністративному процесі має відповідати загальним стандартам і процесуальним гарантіям, які закріплені в Конвенції про захист прав людини та основних свобод та ряді інших нормативно-правових документів, з положеннями яких доцільно гармонізувати вітчизняне законодавство у сфері представництва та адвокатури на шляху реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу, а саме: 1) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.; 2) Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства в жовтні 1988 року; 3) Основні положення про роль адвокатів, прийняті VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 р.; 4) Рекомендація № R(84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за причинену шкоду; 5) Рекомендація № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів від 25.10.2000 р.; 6) Рекомендація № R (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами від 05.09.2001 р.

Визначено основні напрямки вдосконалення законодавства, яке регламентує представництво в адміністративному процесі, що мають знайти своє вираження в наступному: 1) внесення змін до КАС України, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», узгодження положень Конституції України для усунення колізії чинного адміністративного процесуального законодавства, у

якому представництво позиціонується як додаткова форма захисту при конституційно закріпленій «адвокатській монополії», що, у свою чергу, суперечить конституційному праву на вибір захисника і особи, яка надає правову допомогу; 2) детальна регламентація в КАС України ситуації, коли сторона адміністративного процесу не може забезпечити своє представництво саме адвокатом і подібних випадків; визначення сутності «малозначного спору» та інших нюансів, які впливають з реформи «адвокатської монополії»; 3) детальна законодавча регламентація можливостей медіації та участі в ній представника, адвоката; 4) закріплення вимог та критеріїв щодо освітньо-кваліфікаційного та професійного рівня адвоката/представника; 5) внесення змін до КАС України для забезпечення реалізації права на представництво в адміністративному процесі для посадових осіб органів влади (наприклад, закріпивши право уповноважених співробітників органу представляти в суді інтереси органу в цілому та його посадових осіб).

Надано пропозиції щодо вдосконалення організаційних та процедурних засад здійснення представництва в контексті судової реформи в Україні: 1) організація формування органів адвокатського самоврядування та їх взаємодії за принципом «знизу-вгору», а не «згори-вниз»; 2) підвищення рівня професійної підготовки та інших вимог до представника та адвоката; удосконалення процедур складення кваліфікаційного іспиту, проходження стажування, підвищення кваліфікації; 3) посилення контролю та дисциплінарної відповідальності в представницькій діяльності, уточнення підстав і порядку притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності; обов'язкового розміщення інформації про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності на офіційних сайтах; 4) активізація організаційних форм і процедур здійснення представництва в адміністративному процесі в системі «електронного суду»; забезпечення можливостей її фактичного повсякденного використання (подання в електронному вигляді заяв, скарг, клопотань та необхідних документів; одержання електронної копії процесуального документу або повістки електронною поштою або смс-повідомленням; ознайомлення з матеріалами

справи в електронному кабінеті; повноцінне інформування учасників процесу засобами електронного зв'язку щодо переносу часу і дати судового засідання і т.д.); 5) впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві як додаткового інструменту в професійній діяльності представника та адвоката; її врегулювання процесуальним законодавством; прийняття профільного Закону України «Про медіацію».

Отже, питання правового регулювання та реалізації положень адміністративного судочинства потребує подальшого вивчення. Для розгляду поставленого питання, слід звернутися до ст. 59 Конституції. Частиною 1 ст. 59 Конституції гарантовано право кожного громадянина на правову допомогу, при цьому кожен має можливість обирати собі захисника прав. Конституційне право на правову допомогу може бути реалізовано за законом чи за договором [11,4. 3, ст. 56] на платній чи безоплатній основі [11, ч. 3, ст. 16].

Якщо звернутися до довідкової літератури, знаходимо наступне визначення поняття «допомога» та «правова допомога»: підтримка та сприяння в будь-чому; захист, поміч у біді [109]; договірні відносини між державами стосовно надання допомоги у цивільних, сімейних чи кримінальних справах [110, с. 335]; система нормативних та організаційно-правових засобів, що сформовані в умовах міжнародних відносин та слугують в галузі взаємної допомоги при співробітництві держав у сімейних, цивільних та кримінальних справах [111, с. 645].

Слід зазначити, що правова допомога слугує для розгляду спорів різних категорій, вказаними договорами регламентується порядок визначення дійсності свідоцтв, дипломів та інших документів, виконання службових доручень тощо. В юридичній літературі більш розповсюдженим питанням в межах окресленої теми є поняття «юридична допомога» - заходи, які слугують для правильної орієнтації в чинному законодавстві, виховання у кожного громадянина звички щодо свідомого виконання правових норм, використовуються з метою зміцнення та відновлення законності [112, с. 135].

Цікаве узагальнення зробив О. Г. Юшкевич в своєму дослідженні правової

допомоги. Правник запропонував розглядати правову допомогу в двох розуміннях: 1) широкому - як діяльність, спрямовану на реалізацію та захист законних прав та інтересів зацікавлених суб'єктів. В такому випадку правова допомога надається уповноваженими особами чи органами державної влади у видах та порядку, передбаченому законом; 2) вузькому - як правові заходи, здійснювані уповноваженими на те суб'єктами. При даному підході правова допомога надається конкретній особі, яка потрапила в складні життєві обставини, потребує допомоги в орієнтації у чинному законодавстві, вихованні звички свідомого та обов'язкового виконання законних норм з метою поліпшення її життєдіяльності у суспільстві [113, с. 131] Таким чином, суб'єктами правової допомоги в адміністративному судочинстві можуть бути адвокат чи інший фахівець з права.

На законодавчому рівні термін «правова допомога» вживається, окрім Конституції України (де, до речі, нема тлумачення даного поняття), у Законах України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 346- VI [81] та «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 № 966-IV [82]. Також положення щодо правової допомоги на безоплатній основі закріплені в міжнародних документах: Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод, в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права тощо. Закон «Про безоплатну правову допомогу» вбачає сутність досліджуваного поняття у процесі надання та одержання правових послуг, які слугують для реалізації, захисту та відновлення прав та свобод певної особи. Таким чином, надання правової допомоги представником в адміністративному процесі відбувається шляхом надання правових послуг, а саме: надання юридичної інформації, роз'яснень та консультацій, складання скарг та заяв, а також інших документів щодо адміністративного процесу, шляхом представництва особи, що звернулася за допомогою, в адміністративному суді чи інших владних органах тощо [81, п. 4 ч. 1 ст. 1]

Як один із компонентів справедливості судочинства розглядається надання державою безоплатної правової допомоги у Міжнародному пакті [77, ст. 14]. Так,

в ньому безоплатна правова допомога визначається як право будь-кого на захист особисто або за допомогою обраного представника на безоплатній основі за визначених нормативом умов (за умови коли це є вимогою інтересів правосуддя або особа малозабезпечена) [114, с. 20].

За принципами, відображеними у Резолюції 78 (88) «Про безоплатну правову допомогу і юридичні консультації» ніхто не може бути позбавлений можливості реалізувати та захистити свої пава у встановленому порядку через економічні перешкоди, при цьому фінансування безоплатної допомоги покладається на державу. Також зазначено, що безоплатну правову допомогу повинен надавати лише практикуючий адвокат відповідно до державних норм, за що отримає винагороду [115]. Так, в державний бюджет на 2013-2017 рр. на виконання умов безоплатної правової допомоги було закладено 352,451 млн. грн. [116].

Тобто, набуття чинності Закону України «Про безоплатну правову допомогу» у липні 2011 року стало важливим прогресивним кроком для забезпечення реалізації конституційного права населення України на правову допомогу незалежно від матеріального статку, міжнародних актів з питань захисту прав людини, а також Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, яка була схвалена ще у 2006 році [117], проте потребує подальшого удосконалення нормативної бази щодо представництва в адміністративному процесі. Слід звернути увагу на п. 13.13 Резолюції № 1466 (2005) Парламентської асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною». Зокрема, в даній Резолюції дано вимогу щодо покращення доступу до правосуддя за допомогою безоплатної правової допомоги за стандартами Ради Європи та практичного досвіду Європейського Суду з прав людини [118].

При наданні правової допомоги на платній основі всі витрати, які були затратені на отримання допомоги від адвоката чи іншого фахівця з права за договором, покладаються на сторін адміністративного процесу згідно зі ст. 90 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [80].

Не слід також забувати, що кожен, хто звертається за отриманням правової допомоги в адміністративному процесі бажає отримати кваліфіковану відповідь та допомогу. Дане право задеклароване у ст. 59 Конституції України. Звісно, перш за все, реалізація цього права залежить від адвоката та адвокатури, в цілому, що зумовлює високі вимоги до професійності та кваліфікації адвокатів, до забезпечення юридичної допомоги малозабезпеченим на достатньому та доступному їм рівні. Проте таке важливе питання як правове регулювання професіоналізму та кваліфікації представників в адміністративному судочинстві досі не врегульоване на законодавчому рівні. Проаналізувавши норми Кодексу адміністративного судочинства України, ми дійшли висновку, що неможливо виділити чіткі вимоги до особи-представника у суді. Так, ч. 2 ст. 48 Кодексу адміністративного судочинства України зазначені лише умови щодо правоздатності в адміністративному процесі.

Як зазначалося в підрозділі 1.3 нашого дослідження, дотримання представниками принципу професіоналізму є важливим для реалізації забезпечення прав на отримання кваліфікованої юридичної допомоги населення. Спроба врегулювання була здійснена Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», де вказано, що кожен адвокат повинен підвищувати постійно свій рівень як професіонала [80, пп. 4 п. 1 ст. 21]. Але нині відсутній єдиний механізм, який би дозволив визначити рівень професіоналізму та кваліфікації представників (див. п. 1.3), відсутні єдині вимоги до певного рівня професіоналізму представників в адміністративному процесі. На нашу думку, без чітко визначеного механізму та періодів проходження підвищення кваліфікації адвокатами та іншими фахівцями в області адміністративного права реалізація права на кваліфіковану правову допомогу на належному рівні не може бути забезпечена.

Повноваження представника в адміністративному процесі мають бути посвідчені у відповідності до ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України. Зокрема, якщо представництво в адміністративному процесі здійснюється на умовах договору, повноваження представника мають бути

задекларовані довіреністю. Повноваження законних представників повинні бути підтверджені офіційними документами, якими вказується займана посада чи підтверджується факт родинних зв'язків чи опікунства з особою, чиї інтереси вони представляють. Щодо адвоката, його повноваження можуть також підтверджуватися виданим відповідним адвокатським об'єднанням ордером або ж договором про надання правової допомоги певній особі. При цьому до ордера слід обов'язково додавати витяг із договору із зазначенням повноважень (або їх обмежень) адвоката як представника по конкретній адміністративній справі [80, ст. 59]. Слід зазначити, що інші документи та довіреності мають бути посвідчені та легалізовані в установленому чинним законодавством порядку. А ось скасування довіреності, порядок та підстави припинення представництва за довіреністю за ч. 5 ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України визначаються Цивільним кодексом України, а саме ст. 248-250, що є доволі дивним, оскільки процесуальні відносини в адміністративному судочинстві є специфічними.

Серед суб'єктів, які беруть участь в адміністративному судовому процесі та діють на захист прав та свобод інших осіб, є прокурор. Прокурорська участь в адміністративному судочинстві, як вже зазначалося, є складовою інституту представництва. Зауважимо, що в адміністративному процесі захист законних інтересів, прав та свобод особи та держави є різновидом законного представництва. Законне представництво може бути здійснене особами та органами державної влади, визначеним законом [119, с. 10] Правове регулювання участі прокурора як представника в адміністративному судовому процесі здійснюється нормами ст. 121 Конституції України [1], ст. 34-43 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-УП [67] та ст. 60-61 Кодексу адміністративного судочинства України [11]. Організація представництва прокуратурою громадянина в адміністративному судовому процесі організується спеціальними відомчими актами Генеральної прокуратури України. Завдання представництва прокурором визначені у статтях 4 та 34 Закону України «Про прокуратуру».

Прокурор як представник в адміністративному процесі має право представляти не лише інтереси та права громадянина, а й держави. Прокурор може здійснювати законне представництво фізично або матеріально неспроможних осіб в адміністративному процесі. При цьому прокурор наділяється правом ініціювання розгляду публічно-правового спору в адміністративному суді. Слід підкреслити, що він може самостійно визначати підстави для представництва в адміністративному суді та визначати форму здійснення процесу представництва. Як зазначає О. В. Анпілогов, важливим є і те, що прокурор може почати представництво інтересів тієї чи іншої особи на будь-якій стадії адміністративного процесу [119, с. 15].

Хоча нині за Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-УІ повноваження прокурора дещо звузилися до представництва у суді. Так, передбачено, що прокурор може втрутитися лише за умови, що особи чи їх представники не здійснюють належним чином захист [67, п. 2 ст. 23], також Законом визначені окремі випадки, коли представництво держави є неможливим [67, п. 3 ст. 23].

Після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» від 20.12.2011 р. № 4176-УІ [120] прокурор, органи державної влади та органи місцевого самоврядування наділені меншими правами у порівнянні з іншими учасниками адміністративного процесу. Проте, органи державної влади та місцевого самоврядування можуть бути залучені до представництва в адміністративному судовому процесі як законні представники або за власною ініціативою, маючи на меті виконання своїх повноважень.

Як зазначалося, законним представником органу чи підприємства (установи) в суді є його керівник або інша уповноважена особа (законом, положенням чи статутом) на основі довіреності. Довіреність має бути затверджена підписом керівника чи іншої уповноваженої на це особи [11, ч. 7 ст. 56]. Саме тут виникають складнощі з правовим регулюванням, оскільки Кодекс адміністративного судочинства не передбачив прямо законних представників для

службових та посадових осіб, проте Кодексом адміністративного судочинства виділено окремий суб'єкт владних повноважень - посадова чи службова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування тощо [11, п. 7 ч. 1 ст. 3] Отже, в силу вступає інша підстава надання правової допомоги - договір, який для здійснення представництва в суді має бути підтверджений довіреністю [11, ст. 59].

Із цього важливою постає та обставина, варта уваги, що правова природа будь-яких представницьких правовідносин завжди генетично постає з матеріальних правовідносин (прав та обов'язків, які склались між сторонами – «представником» та «особою, яку представляють» (майбутньою стороною в справі) – *О. В.*). Так, у доктрині цивільного права відмічається унікальна структура побудови правових зв'язків між його учасниками. Зокрема, виділяють внутрішню та зовнішню гілки правовідносин. Внутрішня – це насамперед зв'язки між представником і представленим, що засновані на довірі (загальній чи професійній), а зовнішня – між представником та третьою особою [47, с. 407].

Відповідно до ст. 57 КАС України [1] представником у суді може бути адвокат або законний представник. А в справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим же кодексом, представником може бути фізична особа, яка, відповідно до ч. 2 ст. 43 КАС України, має адміністративну процесуальну дієздатність. Натомість органи або інші особи, яким законом надано право звертатись до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, можуть представляти в суді їх посадові особи, крім випадків, коли такі органи та особи є стороною чи третьою особою в справі.

Отже, процесуальні представники в адміністративному судочинстві характеризуються низкою особливих ознак, які виділяють їх процесуальний статус, правосуб'єктність тощо. Однак за будовою самих правовідносин представництва вони також засновуються на внутрішній і зовнішній юридичній конструкції. Проте центральним суб'єктом, без якого не можуть реалізовуватись представницькі правовідносини загалом, є суд. Адже аксіоматичним є положення

про те, що поза судом не можуть виникати будь-які процесуальні правовідносини, у тому числі й представницькі. Інакше вони матимуть матеріальний (цивільний, адміністративний) характер, проте жодним чином не будуть характеризуватись як відносини процесуального представництва з огляду на дію для службових повноважень.

Водночас законодавець зазначає, що одна й та ж особа може бути одночасно представником або декількох позивачів, або декількох відповідачів, або декількох третіх осіб на одній стороні за умови відсутності конфлікту інтересів між ними (ч. 3 ст. 57 КАС України) [1]. Однак, слід врахувати положення ч. 2 ст. 58 КАС України, у якій проголошено, що особа не може бути представником, якщо вона в цій справі представляє або представляла іншу особу, інтереси якої в цій справі суперечать інтересам її довірителя. Натомість, тлумачення понять «конфлікту» та «суперечності інтересам» законодавцем не наводиться, і розмежування між ними не проведено.

Варто зауважити, що стосовно множинності здійснення представницьких відносин законодавець акцентує увагу лише на можливості мати одного представника іншими особами на одній стороні (або декількох представників), проте їх кількість (кількість представників, яких може мати в множинності відносин та чи інша сторона (адвокатів, законних представників тощо)) не визначається. Наводячи процесуальну аналогію з кримінального судочинства, зауважимо, що такий «запобіжник» у Кримінальному процесуальному кодексі України визначається (закріплюється).

Тому з огляду на складність правовідносин представництва, їх дуальну природу, значний комплекс прав та обов'язків, що виникають між представниками й сторонами, судом, ми можемо вказати щонайменше на неповноту такої норми в частині того, що в ній закладено «рефлекс», який може призвести до будь-яких ускладнень розгляду справ у порядку адміністративного судочинства, а також обмежити права представників, тобто фактично блокувати процес за допомогою інституту представництва в силу зловживань процесуальними правами на представництво.

З огляду на це доцільно звернути увагу також на думку, наведену В.М. Бевзенком, згідно з якою зміст правового статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному процесі відповідає традиційній структурі правового статусу будь-якого суб'єкта правовідносин. Однак статус суб'єкта владних повноважень у зв'язку з його вступом в адміністративний процес набуває різних форм: статус сторін, статус третіх осіб, статус органів, уповноважених у суді захищати права, свободи й інтереси інших осіб [48, с. 17]. Проте саме на рівні суб'єктивного складу, його адміністративного процесуального статусу, як і повноважень, виникає проблема відмежування представницьких правовідносин від службово-допоміжних або будь-яких інших, пов'язаних із проходженням служби, а також процесуальних. Адже від цього очевидно залежатимуть питання можливості покладення на представника адміністративної процесуальної відповідальності за зловживання правами, питання виконання процесуальних прав та обов'язків, питання забезпечення виконання представницьких функцій, як і захисту й охорони інтересів представленого, або загалом сприяння забезпеченню ефективності здійснення адміністративного судочинства.

Підприємства та установи, частіш за все, мають права юридичних осіб. Проте деякі організації, наприклад, об'єднання громад за певною ознакою, лише повідомляють відповідний орган владних повноважень та не набувають такого статусу. За Законом України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-УІ зареєстровані об'єднання мають право представляти своїх членів у суді з метою захисту їх цілей та завдань за статутними документами організації, законних прав та свобод [121]. В свою чергу, представниками юридичних, службових та посадових осіб в більшості випадків є юридичні служби відповідного органу влади.

Правове регулювання юридичної служби здійснюється на основі Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації. Дія даного положення регулює питання діяльності перелічених служб та розповсюджується на діяльність будь-якої юридичної служби господарського державного об'єднання. Також у

положенні зазначено, що з метою представлення інтересів держави в адміністративному суді посадова особа установи має бути наділена відповідними повноваженнями або ж у складі юридичної служби має бути утворено відповідний підрозділ. П.п. 24 п. 10 визначено, що юридична служба вповноважена здійснювати представництво інтересів державного органу в суді чи інших органах [122].

Проте, нами визначено, що положенням не передбачено право співробітників юридичної служби на представлення інтересів посадових чи службових осіб органів державної влади. Такі норми не визначені й іншими нормативними актами щодо визначення правового статусу службової чи посадової осіб. Отже, посадові та службові особи державної влади зобов'язані здійснювати представництво особисто.

За ст. 56 Кодексу адміністративного судочинства, права та законні інтереси певних осіб в адміністративному суді мають захищати батьки, опікуни, піклувальники та усиновлювачі чи інші законні представники [11, ч. 4 ст. 56]. Цією ж статтею визначено повний перелік осіб, до яких застосовується цей вид представництва. Зокрема, це неповнолітні чи малолітні особи (особи, які не досягли віку, з якого настає адміністративна дієздатність), а також непрацездатні фізичні особи. Законні представники можуть брати участь в адміністративному судовому процесі за наявності документа, який засвідчує родинні стосунки між бажаним представником та стороною процесу. Слід відмітити, що у разі представлення сторони опікуном (піклувальником), суду повинно бути надано свідоцтво про встановлення опіки чи піклування над особою. В іншому разі особа не може бути допущена до представництва в адміністративному суді [4, с. 415].

Тому слід класифікувати законних представників, які можуть представляти інтереси дитини в адміністративному судовому процесі. На основі Кодексу адміністративного судочинства та Сімейного Кодексу України пропонуємо виділити наступні категорії осіб: 1) родичі першого порядку - батьки - батько та мати; 2) другого - повнорідні повнолітні та правоздатні брати чи сестри, дід чи баба; 3) усиновлювачі; 4) піклувальники чи опікуни; 5) органи опіки та

підкування тощо.

Законні представники мають діяти виключно в законних інтересах особи, яку представляють. У випадку, коли дії законного представника суперечать інтересам чи правам сторони процесу, яку він представляє, може бути залучений судом до справи відповідний орган чи інша вповноважена законом особа. Слід враховувати, що належність особи до батьківства дитини, інтереси якої вона представляє в адміністративному суді, здійснюється з урахуванням норм Сімейного кодексу України та судової практики. Якщо ж законний представник є органом опіки та підкування, справа стосується взаємовідносин між сторонами у сфері захисту майнових чи особистих прав та інтересів дитини, то дане питання врегульовується цивільними нормами права. Паралельно до цього чинне законодавство покладає на перелічених осіб повноваження щодо представництва та захисту в адміністративному судочинстві. Слід також звернути увагу, що діяльність органу опіки та підкування регулюється підзаконними нормативно - правовими актами.

Отже, в результаті дослідження, можна зробити висновок, що існуюча концепція представництва за Кодексом адміністративного судочинства регулює досить велику кількість взаємопов'язаних питань. Проте у зв'язку з переходом країни на норми Європейського Союзу виникає ряд суперечностей та неточностей у законодавстві.

ВИСНОВКИ

У дисертації представлено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та видів представництва, особливостей правового статусу представника та шляхів удосконалення інституту представництва в адміністративному судочинстві в контексті судової реформи в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети, зокрема:

1. Аргументовано, що розвиток та становлення інституту представництва в адміністративному процесі складається з таких етапів: 1) правозаступництво у Стародавньому Римі; 2) представництво у Литовсько-Польський період; 3) розвиток представництва у Російській імперії до ХХ ст.; 4) дореволюційна адвокатура; 5) представництво у період УРСР; 6) представництво у незалежній Україні.

2. Визначено поняття представництва в адміністративному процесі, під яким запропоновано розуміти правовідносини, в яких певна особа в межах визначених договором або законом повноважень вчиняє процесуальні дії в адміністративному процесі, спрямовані на захист законних прав, свобод та інтересів іншої особи, яку представляє.

Доведено, що особливостями представництва в адміністративному процесі є таке: 1) адміністративне представництво спрямоване на надання юридичної допомоги в ході адміністративного процесу щодо реалізації прав та інтересів певного учасника судового процесу; 2) участь представника та довірителя може бути одночасною (на відміну від цивільного процесу), окрім випадків, визначених законодавчо; 3) характерна можливість залучення декількох представників, що підтверджує мету представництва - надання юридичної допомоги, а не вчинення певних дій за учасника процесу; 4) повноваження представника визначені на законодавчому рівні, він є самостійним у їх реалізації, що є суттєвою відмінністю від інших судових процесів; 5) адміністративне представництво може бути

законним та добровільним.

Виділено три підвиди договірною представництва в адміністративному процесі: 1) безпосередньо адвокатське; 2) представництво прав та інтересів юридичних осіб; 3) представництво в адміністративному процесі іншою особою, яку було допущено судом.

3. Встановлено, що, окрім основних принципів діяльності представника в адміністративному судовому процесі - принципів верховенства права, законності, незалежності, рівності, - доцільно виділяти принципи професіоналізму, адвокатської етики та гуманізму.

Визначено функції представників в адміністративному судочинстві: 1) консультування щодо можливості застосування законодавства; 2) консультування та юридичне супроводження підприємств (установ, організацій тощо); 3) захист в адміністративному провадженні; 4) представництво в адміністративному суді чи інших державних органах; 5) складання заяв, скарг чи інших документів, які мають правовий характер.

4. На підставі дослідження сучасного стану правового регулювання представництва в адміністративному процесі зроблено висновок, що існуюча концепція представництва за Кодексом адміністративного судочинства регулює досить велику кількість взаємопов'язаних питань, проте у зв'язку з необхідністю гармонізації вітчизняного законодавства з нормами Європейського Союзу виникає ряд суперечностей та неточностей у законодавстві (порушення конституційного права на вибір особи, яка надає захист і правову допомогу, через існування «адвокатської монополії»; незавершеність інституту медіації; проблеми відповідальності представників тощо).

5. Визначено, що правовий статус представників як суб'єктів адміністративного процесу є комплексною категорією, яка містить у собі завдання та функції, права, обов'язки та відповідальність представників, визначені адміністративним законодавством.

Виділено особливості процесуального статусу представника: 1) він наділений правом звернення до адміністративного суду не від свого імені, а від

імені сторони адміністративного процесу чи третьої особи; 2) він захищає виключно права та законні інтереси осіб, яких представляє, а не особисті; 3) він діє на підставі договору (угоди) чи закону; 4) вимоги до представників та обмеження процесуального представництва викладені в статтях КАС; 5) базуючись на вимогах ст. 59 КАС, повноваження законних представників мають бути підтвердженні у визначеному законом порядку; 6) його діяльність спрямована на надання кваліфікованої правової допомоги особі, яку він представляє, та сприяння здійсненню правосуддя в адміністративному суді.

Запропоновано перелік завдань представника, які визначають його правовий статус: 1) консультування щодо можливості застосування особою законодавства; 2) здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів певної особи в адміністративному судовому процесі; здійснення представництва клієнта в адміністративному суді; 3) сприяння здійсненню правосуддя та підтримка законності; 4) підвищення правосвідомості та правової культури населення.

6. Констатовано, що повноваження, якими наділяється представник, є юридичним фактом, обов'язковою умовою будь-якого представництва, і породжують права та обов'язки особи, яку представляють.

Класифіковано повноваження представника залежно від умови представництва на договірні та за законом. Зазначається, що представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, уповноважений здійснювати лише ті процесуальні дії, які визначені договором або довіреністю. У свою чергу, повноваження законного представника юридичної особи, органу, установи чи підприємства надаються законом, статутом, положеннями чи іншими установчими документами організації.

7. Запропоновано авторське визначення юридичної відповідальності представника в адміністративному процесі як нормативно встановленого обов'язку понести покарання, що виражається у відповідних санкціях, які застосовуються до представника, який здійснив правопорушення або виконав неналежним чином свої обов'язки.

Обґрунтовано, що особливостями юридичної відповідальності представника

у сфері адміністративного судочинства є такі: 1) найбільш урегульованою законодавчо є дисциплінарна відповідальність; 2) метою юридичної відповідальності є створення умов для реалізації прав та законних інтересів суб'єктів правових адміністративних відносин, зміцнення правопорядку, зниження рівня правопорушень, правильне, засноване на нормативних актах, функціонування механізму правового регулювання; 3) окремими нормативними актами законодавець фактично унеможлиблює притягнення представника до цивільно-правової відповідальності, що порушує принцип рівності сторін в адміністративному процесі.

8. Виявлено, що взаємодія представника з іншими учасниками адміністративного процесу, які зацікавлені у здійсненні правосуддя на належному рівні, дуже важлива для держави, але потребує вдосконалення певних механізмів співпраці. Акцентовано увагу на тому, що, незважаючи на організаційні відмінності в різних державах, представництво в адміністративному процесі має відповідати загальним стандартам і процесуальним гарантіям, які закріплені в Конвенції про захист прав людини та основних свобод та ряді інших нормативно-правових документів, з положеннями яких доцільно гармонізувати вітчизняне законодавство у сфері представництва та адвокатури на шляху реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу, а саме: 1) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.; 2) Загальному кодексі правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства в жовтні 1988 року; 3) Основних положеннях про роль адвокатів, прийнятих VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 р.; 4) Рекомендації № R(84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за причинену шкоду; 5) Рекомендації № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів від 25.10.2000 р.; 6) Рекомендації Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами від 05.09.2001 р.

9. Окреслено актуальні можливості використання в Україні зарубіжного

досвіду представництва в адміністративному судочинстві, а саме: 1) підвищення ефективності безоплатної правової допомоги (за моделями США, Ізраїлю, Великобританії, Нідерландів, Німеччини, США); 2) вирішення питання обмеженого бюджетного фінансування безоплатної правової допомоги шляхом залучення поряд із коштами державного бюджету грантів, адвокатських внесків (досвід країн ЄС та США); 3) участь адвокатів в адміністративному провадженні не лише як представника заінтересованої сторони, а й відповідача за позовом у справах адвокатів (досвід Німеччини); 4) створення адвокатських об'єднань (компаній) для захисту «суспільних інтересів», які є представниками не приватних клієнтів, а громадськості (досвід США); 5) підвищення гарантій забезпечення адвокатам можливості здійснювати їх професійні обов'язки незалежно, без тиску, залякування, перешкод, недоречного втручання (досвід ЄС); 6) забезпечення таємниці юридичної консультації як адвоката, так і будь-якого іншого юриста, навіть юриста-працівника підприємства (досвід Англії) тощо.

10. Запропоновано основні напрямки вдосконалення законодавства, яке регламентує представництво в адміністративному процесі, зокрема: 1) внесення змін до КАС України, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», узгодження положень Конституції України для усунення колізії чинного адміністративного процесуального законодавства, у якому представництво позиціонується як додаткова форма захисту при конституційно закріпленій «адвокатській монополії», що, у свою чергу, суперечить конституційному праву на вибір захисника і особи, яка надає правову допомогу; 2) детальну регламентацію в КАС України ситуації, коли сторона адміністративного процесу не може забезпечити своє представництво саме адвокатом, і подібних випадків; визначення сутності малозначного спору та інших аспектів, які впливають з реформи «адвокатської монополії»; 3) детальну законодавчу регламентацію можливостей медіації та участі в ній представника, адвоката; 4) закріплення вимог та критеріїв щодо освітньо-кваліфікаційного та професійного рівня адвоката/представника; 5) внесення змін до КАС України для забезпечення реалізації права на представництво в адміністративному процесі для

посадових осіб державних органів (наприклад, закріпивши право уповноважених співробітників органу представляти в суді інтереси органу в цілому та його посадових осіб); 6) внесення змін до КАС України щодо участі представників в адміністративному процесі на основі довіреності поряд із договором і законом; 7) удосконалення правового регулювання можливості представництва прокурором інтересів держави та громадянина, Уповноваженим з прав людини - інтересів громадянина при порушенні його прав, що становить справу суспільного значення тощо; 8) посилення фактичного гарантування державою представницької та адвокатської діяльності і належне закріплення механізмів його реалізації; 9) забезпечення доступності безоплатної правової допомоги, у тому числі визначення її видів, які можуть здійснюватися тільки адвокатом; 10) удосконалення правового регулювання професійних прав та обов'язків адвокатів; посилення гарантій захисту адвокатської таємниці; 11) впровадження ефективних механізмів притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення гарантій незалежності адвокатів.

Опрацьовано пропозиції щодо вдосконалення організаційних та процедурних засад здійснення представництва в контексті судової реформи в Україні, зокрема щодо: 1) організації формування органів адвокатського самоврядування та їх взаємодії за принципом «знизу – вгору», а не «згори – вниз»; 2) підвищення рівня професійної підготовки та вимог до представника; удосконалення процедур складання кваліфікаційного іспиту, проходження стажування, підвищення кваліфікації; 3) посилення контролю та дисциплінарної відповідальності в представницькій діяльності, уточнення підстав і порядку притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності; обов'язкового розміщення інформації про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності на офіційних сайтах; 4) активізації організаційних форм і процедур здійснення представництва в адміністративному процесі в системі «електронного суду»; забезпечення можливостей її фактичного повсякденного використання (подання в електронному вигляді заяв, скарг, клопотань та необхідних документів; одержання електронної копії процесуального документа

або повістки електронною поштою або СМС-повідомленням; ознайомлення з матеріалами справи в електронному кабінеті; повноцінного інформування учасників процесу засобами електронного зв'язку щодо перенесення часу і дати судового засідання тощо); 5) впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві як додаткового інструмента професійної діяльності представника; її врегулювання процесуальним законодавством; прийняття профільного Закону України «Про медіацію».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Гранін В. Л. Повноваження представника та його реалізація за цивільним законодавством України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2005. 204 с.
3. Доманова І. Ю. Інститут добровільного представництва в цивільному праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2006. 234 с.
4. Матвійчук В. К., Хар І. О. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2-х т. Т. 1. Вид. 2-ге, змін, та доп. Київ: Алерта, КНТ, 2008. 787 с.
5. Павлуник І. А. Представництво в цивільному процесі України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2002. 252 с.
6. Васьковский Е. В. Организация адвокатуры. Ч. 1: Очерк всеобщей истории адвокатуры. СПб.: Н. К. Мартынов, 1893. 621 с.
7. Казанцев Л. Н. Свободное представительство в римском гражданском праве. Киев, 1884. С. 24-31.
8. Лазько Г. З. Правова природа процесуального представництва у цивільному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2006. 19 с.
9. Підпригора О. А., Харитонов С. О. Римське право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 512 с.
10. Северова О. С. Види представництва за римським правом. Вісник інституту внутрішніх справ. 2000. № 2. С. 130-134.
11. Кодекс адміністративного судочинства України: закон України від 06.07.2005 № 2747-ІУ. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
12. Чайковський А. С., Копиленко О. Л. Хрестоматія з історії держави і права України: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 656 с.
13. Святоцький О. Д., Захарченко Т. Г., Сафулько С. Ф. Енциклопедичний

довідник майбутнього адвоката: у 2 ч. Ч. 1/за заг. ред. С. Ф. Сафулька. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. 616 с.

14. Видок (свидетель)/Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. URL: <http://www.bibliotekar.ru/bev/128.htm>.

15. Юшков С. В. История государства и права СССР. Т. 1. Москва, 1961. 680 с.

16. Адвокатура України: навчальний посібник: у 2 кн. Кн. 1 / за ред. проф. С. Я. Фурси. Київ: КНТ, 2007. 940 с.

17. Слабченко М. С. Судівництво на Україні XVII-XVIII ст. Конспект лекцій, читаних на Одеських учительних курсах в серпні 1918 р. Харків: Союз, 1919. 38 с.

18. Кременецький земський суд. Описи актових книг. Вип. 1. Кн. 1-11. Київ, 1959. Док. № 53, 68 арк.

19. Статути Великого князівства Литовського: у 3 т. Т. 2. Статут Великого князівства Литовського 1566 року/за ред. С. В. Ківалова, П. П. Музиченка, А. І. Панькова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003.

20. Василенко М. П. Матеріали до історії українського права: збірник соціал.-екон. відділу ВУАН. Київ, 1929. № 11. Т. 1. 336 с.

21. Lewin I. Palestra w dawniej Polsce. Lwów: Nakladem redakcyj, 1936. 124 str. Pamiętnik Historzyczno-Prawny. T. XIII. Z. 1.

22. Старченко Н. Умоцovanі - прокуратори - приятелі. Хто вони? (становлення інституту адвокатури на Волині в кінці XVI ст.) Соціум. Альманах соціальної історії. 2002. № 1. С. 111-144.

23. Соборное уложение 1649 года. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1961. URL: <http://www.hist.msu.m/ER/Etext/1649.htm>.

24. Dabkowski P. Palestra i księgi sadowe ziemskie i grodskie w dawnej Polsce Pamiętnik Historzyczno-Prawny. T. III. Z. II. Lwów: Nakladem redakcyj, 1926. 115 str.

25. Права, по которымъ судится мапороссійській народъ: изъ трехъ книгъ. Киевъ, 1879. URL: <http://www.twirpx.com/file/819276/>.

26. Уставъ гражданскаго судопроизводства. Санктпетербургъ, 1866. URL:

<http://www.twirpx.com/file/292113/>.

27. Історія розвитку адміністративного судочинства України/Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України. URL: <http://www.vasu.gov.ua/ua/historyadministrativelegal.html>.

28. Пасенюк О. М. Становлення адміністративної юстиції в Україні. Вісник Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=13>.

29. Рогатюк І. В. Обвинувачення у кримінальному процесі України: монографія. Київ: Атіка, 2007. 160 с.

30. О суде: Декрет № 1 Совета Народных Комиссаров РСФСР от 22 ноября (5 декабря) 1917 года. Декреты Советской власти. Москва: Гос. изд-во полит, литературы, 1957. Т.1. 625 с.

31. Енциклопедичний довідник майбутнього адвоката: у 2 ч. Ч. 1/за заг. ред. С. Ф. Сафулька. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2008. 616 с.

32. Баулін О. В., Лебідь В. І., Матвеев П. С., Пожидаєва М. А. Адвокатський іспит. Підготовчий курс: навчальний посібник. Київ: Алерта, 2013. 735 с.

33. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України: навчальний посібник для студентів вузів. Вид. 4-те, перероб. і допов. Київ: Істина, 2006. 320 с.

34. Буряк О. В. Організаційно-правові засади діяльності спеціалізованих судів у контексті європейських стандартів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ., 2010. 18 с.

35. Гусєва В. П. Щодо питання проведення чисток серед представників адвокатури в УСРР у 1919-1929 роках. Вісник академії Адвокатури України. 2013. № 2. С. 91-96.

36. Россильна О. В. Особливості представництва в господарському процесі в XIX-XX століттях. Часопис Київського університету права. 2013. №3. С. 208-211.

37. Пожар В. Г. Генеза та деякі перспективи розвитку інституту представництва у кримінальному судочинстві України. Актуальні проблеми

держави і права. 2011. Вип. 60. С. 231-240.

38. Святоцкий О. Д., Медведчук В. В. Адвокатура: история и современность. Киев: Ін Юре. 1997. 326 с.

39. Яновська О. Г. Адвокатура України: навчальний посібник. Київ. Юрінком Інтер. 2007. 280 с.

40. Цивільний процесуальний кодекс УРСР 1929 р. Київ: Політвидав, 1948. 176 с.

41. Куйбіда Р. О., Тимощук В. П. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу. Київ: Книги для бізнесу, 2010. 144 с.

42. Про адвокатуру: закон України від 19.12.1992 № 2887-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 62.

43. Про концепцію судово-правової реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 426.

44. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Ст. 1122.

45. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.07.1963 № 1501-VI. Відомості Верховної Ради. 1963. № 30. Ст. 464.

46. Про центральну виборчу комісію: закон України від 30.06.2004 № 1932-15. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 36. Ст. 448.

47. Про вибори народних депутатів України: закон України від 25.03.2004 № 1665-15. Офіційний вісник України. 2004. № 14. Ст. 964.

48. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40-42. Ст. 492.

49. Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави: постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2006 № 590. Офіційний вісник України. 2006. № 18. Ст. 1336.

50. Про встановлення розмірів плати за роздрукування технічного запису судового засідання в адміністративних та цивільних справах і видачу дублікату

виконавчого листа або судового наказу: постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 151. Офіційний вісник України. 2006. № 7. Ст. 364.

51. Лисенко Ю. О. Розвиток та становлення інституту представництва в адміністративному процесі в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. № 3 (9). Т. 3. С. 107-113.

52. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія. Київ: Прецедент, 2010. 475 с.

53. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 212 с.

54. Стефанчук М. М. Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 20 с.

55. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 23 с.

56. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства. Київ: Логос, 2014. 133 с.

57. Коцкій О. В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача. Форум права. 2011. № 1. С. 516-521. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C_83.pdf.

58. Смокович М. Суб'єкт владних повноважень як позивач в адміністративному судочинстві. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2010. № 2. С. 52-64.

59. Хлібороб Н. Є. Суб'єкт владних повноважень як сторона у публічно-правовому спорі: теоретичні та прикладні проблеми визначення. Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2011. Вип. 54. С. 188-194.

60. Куйбіда Р. О., Шишкін В. І. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права. Київ: Старий світ, 2006. 435 с.

61. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративне процесуальне право

України: підручник. Київ: Атіка, 2008. 416 с.

62. Чечина Н. А. Гражданские процессуальные отношения. Ленинград, 1962. 68 с.

63. Шерстюк В. М. Представительство в суде: учебник гражданского процесса. Москва, 1996.

64. Решетникова И. В. Предмет и система науки гражданского процессуального права. Гражданский процесс/под. ред. Ю. К. Осипова. Москва, 1995. 207 с.

65. Гольмстен А. Х. Учебник русского гражданского процесса. Санкт-Пб., 1913. 429 с.

66. Шакарян М. С. Представительство в суде. Гражданское процессуальное право России. Москва, 1996. 400 с.

67. Про прокуратуру: закон України від 14.10.2014 № 1697-УП. Відомості Верховної Ради України. 2015. №2-3. Ст. 54.

68. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 № 1402-УІІІ. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31. Ст. 545.

69. Тертышников В. И. Гражданский процесс. Принципы гражданского процессуального права: учебник/под ред. проф. В. В. Комарова. Харьков: ООО «Одиссей», 2001. 243 с.

70. Комзюк А. Т., Бевзеико В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

71. Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар/С. С. Бичкова та ін. Київ: Атіка, 2008. 840 с.

72. Андреев В. К. Представительство в гражданском праве. Калинин, 1978. 87 с.

73. Лисенко Ю. О. Сутність та особливості представництва в адміністративному процесі України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 2. Т. 3. С. 201-207.

74. Краткий словарь иностранных слов/сост. С. М. Локтина. Москва, 1979. 700 с.

75. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2008. 656 с.
76. Європейська Конвенція про захист прав людини і основних свобод: закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
77. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
78. Святоцький О. Д., Медведчук В. В. Адвокатура: історія і сучасність. Київ: ІнЮре, 1997. 320 с.
79. Омельченко Т. В. Конституційне право особи на правову допомогу і його реалізація на досудових стадіях кримінального процесу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2004. 216 с.
80. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: закон України від 05.07.2012 № 5076-IV. Урядовий кур'єр. 2012. № 159.
81. Про безоплатну правову допомогу: закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.
82. Про соціальні послуги: закон України від 19.06.2003 № 966-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358.
83. Організація судових та правоохоронних органів: підручник для студентів юрид. спец, вищих навч. закладів/І. Є. Марочкін та ін.; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. Харків: ТОВ «Одіссей», 2007. 528 с.
84. Меланчук А. В. Принципы организации и деятельности адвокатуры Украины на современном этапе. Закон и жизнь. 2013. № 11. С. 171-175.
85. Смоленский М. Б. Адвокатура в России: учебник. Москва: КНОРУС, 2011. 312 с.
86. Правила адвокатської етики: затв. звітно-виборним з'їздом адвокатів України від 09.06.2017. URL: <http://unba.org.ua/assets/uploads/>

[3ae9all5a40b9a5bc04f_file.pdf](#).

87. Байндер Д., Бергман П., Прайс С. Концепция опоры на клиента. URL: <http://www.1awclinic.ru/library.phtml?m=1&p=17>.

88. Лисенко Ю. О. Принципы представительства в административном судочинстві України. Наше право. 2018. № 1. С. 54-59.

89. Люхтергандт О. Проект Административного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. Юридичний журнал. 2002. № 5. С. 24-28.

90. Меланчук А. В. Принципы организации и деятельности адвокатуры Украины на современном этапе. Закон и жизнь. 2013. № 11. С. 171-175.

91. Стецовский Ю. П., Мирзоев Г. Б. Профессиональный долг адвоката и его статус: монография. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 159 с.

92. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: навчальний посібник. Київ: ГАН, 2003. 256 с.

93. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії/укр. пер. : Л. А. Пашко, Л. А. Хомічак. Київ: Вид-во УАДУ, 1999. 234 с.

94. Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

95. Іщенко А. В. Методологічні проблеми криміналістики: монографія. Київ: НВТ Правник-НАВСУ, 1997. 98 с.

96. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія. Харків: НікаНова, 2011. 509 с.

97. Павлов С. В. Функції і завдання криміналістики (теоретико-прикладний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Запоріжжя, 2003. 203 с.

98. Штефан М. Й. Цивільне процесуальне право України: підручник для студентів юрид. спец, вищих навч. закладів. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. 624 с.

99. Руденко М.В. Прокурор як учасник цивільного та адміністративного

процесу // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: тези доп. та наук, повід, учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (25-26 січ. 2007 р.)/за заг. ред. В. В. Комарова. Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2007. С. 101-105.

100. Шумський П. В. Представництво прокурора в суді. Право України. 1998. № 2. С. 24-27.

101. Оксенчук І. Завдання прокуратури у цивільному судочинстві: історія та перспективи розвитку. Підприємництво, господарство і право. 2008. № 9. С. 175-179.

102. Руденко М. В. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави у цивільному судочинстві. Вісник Національної академії прокуратури України. 2009. №3. С. 67-71.

103. Василевський А. М. Обстоювання інтересів держави в судових процесах. Вісник прокуратури. 2008. № 12. С. 36-41

104. Гузе К. А. Інститут представництва прокурором інтересів громадянина або держави в процесуальних галузях права. Проблеми законності. 2011. Вип. 113. С. 254-261.

105. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні: навчальний посібник у схемах. Вид. 3-тє, змін, та допов. Харків: Право, 2015. 148 с.

106. Тацій Л. В. Юридична природа адвокатури в системі захисту прав і свобод людини і громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2008. 76 с.

107. Адвокатура России и зарубежных стран. URL: <http://www.volbi.ru/files/fakul/book/temal.1.html>.

108. Задніпровський О. Здійснення представництва у суді адвокатами і іншими особами. Юридична практика. 2003. № 32 (294). С. 89-101.

109. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. Т. 1/уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ: Аконіт, 2008. 912 с.

110. Юридический энциклопедический словарь/ред. А. Я. Сухарев. Москва: Сов. энциклопедия, 1987. 598 с.

111. Большой юридический словарь/ред. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских. Москва: ИНФРА, 2004. 704 с.

112. Юридичний словник/за ред. Б. М. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. Київ: Гол. ред. Укр. рад. енцикл., 1983. 872 с.

113. Юшкевич О. Г. Надання правової допомоги як вид соціальних послуг. Право і безпека. 2009. № 1. С. 129-135.

114. Коптєв Є. Формування в Україні системи безоплатної правової допомоги. Вісник пенсійного фонду України. 2006. № 6.

115. Резолюція (78) 8 Комітета міністрів о юридической помощи и консультациях 02.03.1978. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_132.

116. Про затвердження Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги: постанова Кабінету міністрів України від 13.02.2013 № 394 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/394-2013-%D0%BF>.

117. Концепція формування системи безоплатної правової допомоги в Україні: указ Президента України від 9.06.2006 № 509 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509/2006>.

118. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: резолюція № 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 05.10.2005 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_611.

119. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: автореф. дис канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 32 с.

120. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства: закон України від 20.12.2011 № 4176-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. №29. Ст. 340.

121. Про громадські об'єднання: закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст. 1.

122. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakonO.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF>.

123. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. Вид. 2-ге, переробл. і допов. Одеса: Юрид. л-ра, 2002. 312 с.

124. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навчальний посібник. 3-тє вид., змін, й доповн. Тернопіль: Карт- бланш, 2002. 247 с.

125. Теория государства и права: курс лекций/под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва: Юристъ, 1997. 672 с.

126. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов/под. общ. ред. В. С. Нерсесянца. Москва: Норма, 2004. 832 с.

127. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006.

128. Теория государства и права: учебник для вузов/под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Норма (Изд. группа «Норма - Инфра-М»), 2002. 616 с.

129. Політичний енциклопедичний словник: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів/упоряд. В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін; заред. Ю. С. Шемчушенка, В. Д. Бабкіна. Київ: Генеза, 1997. 400 с.

130. Бітгнер О. Правосуддя - це справедливість у дії: інтерв'ю. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/igor-samsin-pravosuddya-ce-spravedlivist-u-diyi/>.

131. Борисов Г. В. Завдання адвоката в адміністративному судочинстві // Від громадянського суспільства - до правової держави: тези доп. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (24 квіт. 2009 р.)/Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2009. С. 92-96.

132. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України

суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія. Київ: Прецедент, 2010. 475 с.

133. Лисенко Ю. О. Поняття та зміст правового статусу представника як суб'єкта адміністративного процесу. Європейські перспективи. 2018. № 1. С. 70-76.

134. Бичкова С. С., Чурпіта Г. В. Окремі аспекти участі адвоката у цивільному процесі України. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2014. №9. С. 118-122.

135. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів від 05.10.1961 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України.ІЖБ: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_082.

136. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-ІУ // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.

137. Рясенцев В. А. Представительство и сделки в современном гражданском праве. Москва: Статут, 2006. 603 с.

138. Сапунков В.И. К вопросу об эффективности деятельности по представительству интересов граждан и государства в судах // Питання конституційно-правового статусу органів прокуратури України та удосконалення її діяльності. 36. наук, праць. Харків, 1999. С. 157-159.

139. Лисенко Ю. А. Полномочия представителя в административном судопроизводстве. Верховенство права. 2018. № 2. С. 66-71.

140. Про ордер на надання правової допомоги та порядок ведення реєстру ордерів: положення від 17.12.2012 № 36 (зі змінами). URL: <http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/pologennya/2013.07.27-polozhennja-187-pro-order-na-nadannja-pravovoi-dopomogi-ta-porjadok-vedennja-reestru-orderiv.pdf>.

141. Словарь русского литературного языка. Т. 8. Москва: Изд-во АН СССР, 1958. 483 с.

142. Буткевич В. Г., Мициу В. В., Задорожній О. В. Міжнародне право: основні галузі. Київ: Либідь, 2004. 815 с.

143. Куліш А. М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівника податкової міліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 177 с.
144. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории и права. Москва: Госюриздат, 1961. 381 с.
145. Крупнова Л. В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 177 с.
146. Іваненко О. В. Сутність юридичної відповідальності та роль правоохоронних органів у її забезпеченні: автореф. дис канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2007. 20 с.
147. Токаренко В. Юридическая ответственность (вопросы теории): автореф. дис. ... д-ра права: 12.00.01. Кишинев, 2000. 24 с.
148. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. 6-е вид. Харків: Консум, 2002. 160 с.
149. Меєровис Н. А. Відповідальність адвоката. Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». 2013. № 3. С. 172-177.
150. Философский словарь/под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд., перераб. и доп. Москва: Республика, 2001. 719 с.
151. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. Т.1. Москва: Юрид. лит., 1981. 360 с.
152. Общая теория права и государства: учебник/под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2001. 520 с.
153. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. Москва: «Юридическая литература», 1976. 215 с.
154. Торяник В. М., Макушев П. В. Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі. Херсон: Гельветика, 2013. 191 с.
155. Оніщенко Н. М. Юридична відповідальність: проблеми виключення та звільнення. Донецьк: Кальміус, 2013. 423 с.
156. Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Правомірна поведінка, правопорушення

та юридична відповідальність. Київ: Київ. держ. торговельно-економічний ун-т, 1996. 54 с.

157. Кравченко В. М. Щодо відповідальності адвокатів за порушення зобов'язань за договором з надання правової допомоги. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2014. № 3. С. 130-134.

158. Кухар А. В. Професійна відповідальність адвоката: поняття, форми та місце в системі юридичної відповідальності. Науковий вісник НУБіП України. Серія: Право. 2012. № 173. Ч. 1. С. 63-72.

159. Трудовое право России/под ред. О. В. Смирнова. Москва, 1996. 600 с.

160. Курс порівняльного трудового права: підручник/за ред. акад. А. Р. Мацюка. Харків, 2011. 980 с.

161. Дем'янчук Ю. В. Актуальні проблеми дисциплінарної відповідальності в умовах законодавства про працю. Молодий вчений. 2014. №6(2). С. 108-111.

162. Теория государства и права: учебник/под ред. А. И. Королева, Л. С. Явича. Ленинград, 1982. 382 с.

163. Философский словарь/ред. М. М. Розенталь. 5-е изд. Москва: Мысль, 1975. 617 с.

164. Енциклопедичний словник з державного управління/уклад. Ю. П. Сурмін та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

165. Богославец В. М. Договори про надання послуг: монографія. Івано-Франківськ: ПНУ ім. В. Стефаника, 2009. 176 с.

166. Фурса Є. І., Фурса С. Я. Адвокат у цивільному процесі: науково-практичний посібник. Київ: Видавець Фурса С. Я.; КНТ, 2006. 448 с.

167. Скаун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге вид. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

168. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2 т. Т. 2/за ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. 3-тє вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 1088 с.

169. Кравченко М. В. Щодо відповідальності адвокатів за порушення зобов'язань за договором з надання правової допомоги. Юридичний вісник. 2014. №3 (32). С. 130-134.

170. Вільчик Т. Б. Дисциплінарна та цивільно-правова відповідальність адвокатів. Інформація і право. 2015. № 3 (15). С. 115-122.

171. Кравченко В. М. Щодо відповідальності адвокатів за порушення зобов'язань за договором з надання правової допомоги. Юридичний вісник. №3. С. 130-134.

172. Договір про надання правової допомоги. URL: <http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/zrazky/zrazok-dogovir-pro-nadannya-pravovoi-dopomogy-advokatske-obyednannya.pdf>.

173. Лазарев Б. М. Специфика ответственности должностных лиц // СССР - ГДР: государственная служба: сб. науч. трудов. Москва: Изд-во ИГиП АН СССР, 1986. С. 32-38.

174. Про охорону дитинства: закон України від 26.04.2001 №2402-111. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 30. Ст. 142.

175. Іванчулинець Д. В. Контрольно-процесуальний механізм обмеження повноважень законного представника в цивільному процесі. Адвокат. 2012. № 3. С. 33-35.

176. Логвінова М. В. Особливості сімейно-правових санкцій // Методологія приватного права: сучасний стан та перспективи розвитку: збірник матеріалів II міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 22-23 травня 2009 року). Київ: НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2009. С. 174-179.

177. Лисенко Ю. О. Юридична відповідальність представника в адміністративному процесі. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Випуск №6. С. 178-182.

178. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.

179. Кухнюк Д. В., Кухар А. В. Актуальні питання страхування професійної відповідальності адвокатів в Україні. Адвокат. 2012. № 12. С. 20-23.

180. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблема теории и пути совершенствования. Харьков: Право, 1998. 266 с.
181. Топор І. В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства: проблеми теорії. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 58. С. 264-271.
182. Котенко В. М. Окремі аспекти реалізації процесуальних прав і обов'язків учасників адміністративного процесу. Наукові записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». 2012. Том 25 (64), № 1. С. 103-108.
183. Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговим з'їздом суддів України 22.02.2013. URL: <http://court.gov.ua/userfiles/Kodex%20sud%20etiki%281%29.pdf>.
184. Посібник помічника судді загального суду/упоряд. та ред. І. М. Осика. Київ, 2010. 509 с.
185. Толстой Ю. К. К теории правоотношений. Москва: Юрид. лит., 1974. 35 с.
186. Єлов В. А. Основи адвокатської етики: посібник викладача. Київ: Прецедент, 2010. 132 с.
187. Лисенко Ю. О. Взаємодія представника з іншими учасниками адміністративного процесу. Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку, матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27 - 28 берез. 2015 р.). Запоріжжя: Запоріз. міська громад, орг. «Істина», 2015. С. 100-102.
188. Щербаковский Т. Г. Судебные экспертизы. Харьков: Эспада, 2005. 536 с.
189. Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу: учебное пособие. Москва: Крас, звезда, 1950. 199 с.
190. Джалилов Д. Р. Лица участвующие в гражданских делах искового производства: пособие. Душанбе: Изд-во Душанб. ун-та, 1965. 64 с.
191. Викут М. А. О правовой природе участия судебных представителей по гражданским делам. Основы гражданского законодательства и Основы

гражданского судопроизводства:, пособие. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1981. 145 с.

192. Штефан М. Й., Дріжчана О. Г. Цивільне процесуальне право України: підручник для юридичних вузів і факультетів. Київ: Либідь, 1994. 654 с.

193. Ильинская И. М., Лесницкая Л. Ф. Судебное представительство в гражданском процессе: учебное пособие. Москва: Юрид. лит., 1964. 279 с.

194. Реформування кримінальної юстиції в Україні: погляди учасників кримінального процесу: результати всеукраїнського опитування адвокатів, суддів, слідчих та прокурорів. Київ, 2015. URL: http://www.justicereformshkraine.eu/wp-content/uploads/2016/02/СЖеform_survey.pdf.

195. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Офіційний вісник України. 2014. №75. Т. 1. Ст. 2125. С. 83.

196. Пахолок Л. І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан. Вісник Верховного Суду України. 2001. № 5. С. 50-56.

197. Романченко Е. Ю. Процессуальные функции в административном судопроизводстве: зарубежный опыт для Украины государств континентальной правовой системы. Scientific letters of academic society of Michal Baludansky. Koshice, Slovakia, 2014. Vol. 2. № 3. P. 121-124.

198. Колонтаевская И. Ф. Подготовка сотрудников правоохранительных органов в США // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран: сборник материалов. Вып. 1. Москва. 2001. 163 с.

199. Корибські А., Косило А. Про роль правової допомоги в системі демократичної правової держави // Правова система суспільства: проблеми, перспективи: матеріали першої науково-практичної конференції. Кіровоград, 2005. С. 33.

200. Косило А. Б. Реформа адвокатури України в контексті судово-правової реформи (досвід Республіки Польща) // Актуальні проблеми вдосконалення

чинного законодавства України: збірник наукових статей. Івано-Франківськ, 2002. С. 206.

201. First Conference of the Presidents of Supreme Administrative Courts in Europe «The possibility and scope of judicial control of administrative decisions». 7-8 October 2002, Strasbourg. Conclusions. URL: www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Conferences/.

202. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Офіційний вісник України. 1998. № 13/№ 32 від 23.08.2006. С. 270.

203. Рекомендація № R(84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за причинену шкоду. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B).

204. Основні положення про роль адвокатів, прийняті VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 р. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. Київ: «Юрінком», 2000. № 1.

205. Рекомендація № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів від 25.10.2000. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)).

206. Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства, прийнятий делегацією дванадцяти країн-учасниць на пленарному засіданні у Страсбурзі в жовтні 1988 року. Бюлетень законодавства і юридичної практики України «Адвокатура в Україні». Київ: «Юрінком». 2000. № 1.

207. Вільчик Т. Б. Адвокатура як інститут реалізації права на правову допомогу: порівняльно-правовий аналіз законодавства країн європейського союзу та України: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2016. 490 с.

208. Безоплатна правова допомога у країнах світу. URL: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=122702>.

209. Адміністративні процедури та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України/авт.-упоряд. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

210. Банчук О. А., Демкова М. С. Правова допомога: зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ: Факт, 2004. 504 с.

211. Kosylo A. Pomoc prawna w demokratycznym państwie prawnym: regulacje unijne, polskie oraz ukraińskie [w:] I us et amicitia. Materiały Pierwszego Polsko-Ukraińskiego Forum Prawniczego. Tarnobrzeg, 2006. S. 169-190.

212. Лукацька Л. Г. Зарубіжний досвід участі адвоката в адміністративному процесі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 2. С. 143-147.

213. Гудима Д. Чи лише адвокати можуть мати доступ до здійснення захисту та представництва у судах? (зарубіжний досвід). URL: [http://www.yurincom.com/ua/legalj3ractice/analitchna_yuryspmdentsiia/chy_lys_he_advokaty_mozhut_maty_dostup_do_zdiisnennia_zakhystu_ta_predstavnytstva_u_sudakh\(zarubizhnyi_dosvid\)-publication/](http://www.yurincom.com/ua/legalj3ractice/analitchna_yuryspmdentsiia/chy_lys_he_advokaty_mozhut_maty_dostup_do_zdiisnennia_zakhystu_ta_predstavnytstva_u_sudakh(zarubizhnyi_dosvid)-publication/).

214. Закон про адвокатуру Естонії. URL: <https://www.advokatuur.ee/ru/zakon-ob-advokature>.

215. Адвокатура в США. URL: <http://kushnerenko.com.ua/advokatura-v-usa/>.

216. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами від 05.09.2001. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B).

217. Лысенко Ю. А. Зарубежный опыт представительства в административном судопроизводстве и возможности его использования в Украине. Право и Закон. 2017. № 4. С. 107-112.

218. Гвоздий В. 5 мифов о «монополии адвокатуры», или Почему бизнесу не нужно бояться. URL: <http://forbes.net.ua/opinions/1417594-5-mifov-o-monopolii-advokatury-ili-pochemu-biznesu-ne-nuzlmo-boyatsya>.

219. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: указ Президента України // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov>.

ua/laws/show/276/2015.

220. Реформувати адвокатуру розпочнуть у 2017 році. URL: <http://ukrainepravo.com/news/ukraine/reformuvati-advokaturu-rozpochnut-u-2017-rots/>.

221. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо заходів правового захисту адвокатів від 02.12.2014 № 1194/Верховна Рада України. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=52633.

222. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо статусу і гарантій адвокатської діяльності та формування органів адвокатського самоврядування) від 19.01.2015 № 1794/Верховна Рада України. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=53631.

223. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та деяких інших законодавчих актів України (щодо статусу і гарантій адвокатської діяльності та формування і роботи органів адвокатського самоврядування) від 04.02.2015 № 1794-1/Верховна Рада України. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=53817.

224. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо створення рівних можливостей для отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю та недопущення дискримінації особи за майновою ознакою від 04.11.2016 № 5359/Верховна Рада України. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60423.

225. Проект Закону про внесення змін до статті 10 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо забезпечення рівного доступу на здобуття професії) від 16.05.2017 № 6451/Верховна Рада України. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6451&skl=9.

226. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 28. Ст. 532.

227. Белкін ІІ. Адвокатська монополія автоматично не настане або Про

деякі проблеми запровадження виключного представництва адвокатів в суді. URL : <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/advokatska-monopoliya-avtomaticlmo-ne-nastane.html>.

228. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України/авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 146 с.

229. Лисенко Ю. О. Напрямки вдосконалення адміністративного процесуального законодавства, яке регламентує інститут представництва. Актуальні проблеми законодавства України', пріоритетні напрями його вдосконалення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 13-14 жовт. 2017 р.). - О.: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 73-76.

230. Бакаянова Н. М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. 487 с.

231. Ситюк В. Медіація та правові перспективи її розвитку в Україні. URL: <http://radako.com.ua/news/mediaciya-ta-pravovi-perspektivi-yiyi-rozvitku-v-ukrayini>.

232. Про медіацію: проект Закону України від 27.03.2015 № 2480. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=54558.

233. Актуальні питання впровадження та здійснення медіації в адміністративному судочинстві. URL: [http://www.vaas.gov.ua/news/aktualni-pitannya-vprovadzhennya-ta-zdijsnennya-mediacii%D1%97-v-administrativnomu-sudochinstvi/](http://www.vaas.gov.ua/news/aktualni-pitannya-vprovadzhennya-ta-zdijsnennya-mediacii-v-administrativnomu-sudochinstvi/).

234. Адвокати назвали 5 перешкод для впровадження медіації. Закон і бізнес. URL: [http://zib.com.ua/ua/128354-advokati-nazvali-5-pereshkod-dlya-vprovadzhennya-mediacii_v_.html](http://zib.com.ua/ua/128354-advokati-nazvali-5-pereshkod-dlya-vprovadzhennya-mediacii-v_.html).

235. Лисенко Ю. О. Вдосконалення організаційних та процедурних засад здійснення представництва в Україні. Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-14 трав. 2016 р.). - К. : Центр прав. наук, дослідж., 2016. С. 124-126.

236. Електронний суд: зарубіжний досвід та впровадження в Україні. ШЕ: <http://www.vaas.gov.ua/news/elektronnij-sud-zarubizhnij-dosvid-ta-vprovadzhennya-v-ukra%D1%97pi/>.

237. Успіхи та проблеми впровадження проекту «Електронний суд» в Київському районному суді м. Одеси. ЦРЕ: <https://kievskisud.od.ua/press-department/all-news/3824-uspikhi-ta-problemi-vprovadzhennya-proektu>.

238. Сердюк В. За яких умов електронні технології можуть спростити та прискорити розгляд справ. Закон і бізнес. 2017. № 14 (1312). URL: http://zib.com.ua/ua/128322-za_yakih_umov_elektronni_telmologii_mozhut_sprostiti_i_prisk.html.

239. Ромовська З. В. Суд і адвокат: проблеми співпраці. Адвокат. 2013. № 1 (48). С. 6-9.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Величко О.М. Ефективність правових норм у сфері охорони навколишнього природного середовища. Митна справа. 2012. № 6. Ч. 2. С. 492–497.
2. Величко О.М. Права, свободи та законні інтереси громадянина як об'єкт захисту в адміністративному судочинстві. Митна справа. 2014. № 1. Ч. 2. Кн. 2. С. 143-146.
3. Величко О.М. Окремі аспекти змісту представництва в адміністративному судочинстві. *International journal of “Supremance of law” = Revista Științifică internațională “Suprematia dreptului”*. 2018. № 4. Р. 180–184.
4. Величко О.М. Діяльність прокуратури як органу представництва прав і законних інтересів в адміністративному судочинстві. Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Зб. наук. праць з економічних та юридичних наук. 2018. Вип. 20. С. 171–173.
5. Величко О. Представницька функція прокурора в адміністративному судочинстві. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія. Юридичні науки*. 2018. № 902. С. 82 –87. (наукометрична база Index Copernicus)
6. Величко О.М. Представницькі функції прокуратури в адміністративному судочинстві в контексті захисту прав та інтересів людини і громадянина. Наше право. 2019. № 1. С. 183–188.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Величко О.М. Права, свободи та законні інтереси громадян: поняття та зміст // Збірник тез учасників II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів 12 червня 2013р.) / НУ «Львівська політехніка». – Львів, 2013. – С. 324–327.
8. Величко О.М. Нагляд прокуратури за дотриманням законності як чинник забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян в

адміністративному судочинстві // Матеріали доповідей та статей Всеукраїнської науково-практичної конференції «Актуальні питання юридичної науки» (Львів, 26 квітня 2013р.) – Львівський інституту Міжрегіональної академії управління персоналом, 2013 – С. 41–43.

9. Величко О. М. Роль прокурора у дотриманні адміністративних процедур / О. М. Величко // Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави : збірник тез учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 12 червня 2013 р.). – Львів, 2013. – С. 62–64.

10. Величко О. М. Роль органів прокуратури у забезпеченні правоохоронної функції держави / О. М. Величко // Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави: матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 травня 2015 р.). – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2015. – С. 31–32.

11. Величко О. М. Представництво прокурором інтересів людини і держави в суді в контексті європейської інтеграції. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); [у 2-х ч.]; Кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 2. С. 12–14.