

УДК 347.965 (349)

М. В. Ус

аспірант кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ДІЯЛЬНОСТІ АДВОКАТА В ПРОВАДЖЕННІ  
У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

Передбачуваність і стабільність правових відносин у суспільстві є важливим чинником забезпечення гарантій реалізації і захисту прав, свобод та інтересів людини. Принцип правової визначеності як складова частина верховенства права має ідею передбачуваності (очікуваності) будь-яким суб'єктом відносин визначених правових наслідків (правового результату) своєї поведінки, що відповідає нормативним приписам та позиції у рішенні ЄСПЛ Брумареску проти Румунії (п. 61). «ЄСПЛ не є статичним правовим актом, вона відкрита для тлумачення в світлі сьогодення»; «предмет і мета Конвенції як правового акта, що забезпечує захист прав людини, вимагає, щоб її норми тлумачилися, тобто еволюціонувало їх розуміння у правосвідомості суспільства, і застосовувалися так, щоб зробити її гарантії ефективними і реальними» [1]. Тому, застосовуючи рішення ЄСПЛ, зазначимо, що під час прийняття рішень органами виконавчої влади останні мають нести визначені правові наслідки своєї поведінки та забезпечувати законність, яка регламентується значною кількістю законодавчих та підзаконних актів, визначальне місце серед яких займає Конституція України. Так, Основним Законом нашої країни передбачено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією й законами України [2]. Іншими словами, всі органи державної влади у своїй діяльності мають спиратися на санкціоновані державою норми. Зазначимо, що останні не тільки самі діють відповідно до законів, а й виконують, так би мовити, зворотню функцію – забезпечують додержання законності як окремими громадянами, так і різними організаціями, установами тощо. Своєю чергою, Конституційний Суд України у справі за конституційним зверненням Г. П. Дзюпи, П. П. Ярошенко, Р. М. Проценко щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України роз'яснив, що суд не може відмовити у правосудді, якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або порушуються, створені або створюються перешкоди для їх реалізації, або мають місце ущемлення прав і свобод. У суді можуть бути оскаржені будь-які дії, рішення або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб. Подання скарги до органу, по-

садової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [3]. Додамо, що основний обсяг роботи щодо забезпечення нормальної реалізації цих та інших конституційних гарантій покладається на державу, яка створює для цього відповідні державні механізми. При цьому одним із головних державних механізмів є інститут адвокатури, гарантований ст. 59 Конституції України, в якій записано, що задля забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги у процесі вирішення справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура. Тому предметом нашого дослідження і стала юридична природа діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів (далі – НПА).

Базовим підґрунтям для написання статті стали праці науковців із теорії держави та права, адміністративного права та адміністративного процесу, зокрема В. Авер'янова, В. Бевзенка, Е. Демського, С. Ківалова, А. Колодія, А. Комзюка, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, Р. Мельника, О. Пасенюка, В. Перепелюка, С. Потапенка, Я. Рябченко, О. Скакун, О. Харитонові та ін. Необхідно зауважити, що проблематику інституту адвокатури у своїх працях аналізували В. Гайворонська, А. Гель, М. Ждан, Є. Попович, О. Д. Святоцький, Д. Суло, І. Марочкін, М. Чубатий, Н. В. Сібільов, С. Фурса, Г. Семаков, Л. Тацій та ін. Оскарженню НПА в адміністративному судочинстві присвятили наукові дослідження такі вчені, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Н. Блажівська, Л. Горбунова, Т. Гуржій, М. Гусак, Ю. Делія, Е. Демський, С. Демченко, А. Зеленцов, С. Ківалов, Н. Ключай, І. Коліушко, А. Комзюк, О. Константій, Р. Куйбіда, О. Кузьменко, В. Лупарев, А. Мірошніченко, А. Осадчий, О. Пасенюк, В. Перпелюк, А. Руденко, О. Рябченко, Я. Рябченко, А. Селіванов, В. Сердюка, М. Сірій, М. Смокович, В. Стефанюк, В. Тимощук, І. Тимченко, Н. Хаманева, В. Шишкінта ін.

**Метою статті** є розгляд юридичної природи діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних актів та НПА.

Адвокатура має недержавний самоврядний характер і створена та функціонує, насамперед, із метою здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на про-

фесійній основі людині і громадянину, а також іншим учасникам суспільних відносин. Адвокатура – це своєрідний «буфер», що балансує інтереси громадянського суспільства з потребами і можливостями держави [4, с. 231]. А діяльність адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних актів та НПА є однією з основних проблем практичної реалізації правничої допомоги під час оскарження індивідуальних актів та НПА.

Розглянемо деякі аспекти юридичної природи діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних актів та НПА. Так, адвокатська діяльність – незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту. Згідно зі ст. 19 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», видами адвокатської діяльності в адміністративному судочинстві є: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [5]. Відповідно до ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єк-

том владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження. Також виключною підсудністю (ст. 27 КАС України) закріплено, що адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, визначених КАС України, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем в яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окремим адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту [6]. Також зазначений процесуальний акт виділяє дві процедури розгляду справ щодо оскарження індивідуальних актів та НПА. Зокрема, ст. 257 КАС України закріплює справи, що розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження. Так, за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності (наприклад, оскарження індивідуальних актів) і не можуть бути розглянуті справи у спорах: 1) щодо оскарження НПА, за винятком випадків, визначених КАС України; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Додамо, що

ст. 264 КАС України встановлює особливості провадження у справах щодо оскарження НПА органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, а ст. 266 – особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Враховуючи викладене, зазначимо, що провадження у справах з оскарження НПА, на відміну від індивідуальних (правозастосовчих) актів, містять норми права, які встановлюють, змінюють чи скасовують їх і розраховані на багаторазове застосування (їх дія не вичерпується одноразовим виконанням). Тому адміністративний суд під час розгляду справ з оскарження нормативно-правових актів перевіряє їх законність та відповідність правовим актам вищої юридичної сили і встановлює певні особливості, які не характерні для оскарження індивідуальних актів. Зокрема, Я. Рябченко запропоновано розглядати процедуру оскарження НПА: а) як звернення особи до суду з позовом про визнання незаконним НПА, що ініціює пряме втручання суду властивими йому методами в діяльність суб'єкта владних повноважень, який прийняв акт; б) як сукупність послідовних дій, що врегульовані процесуальними нормами, реалізуються у процесі судочинства, спрямовані на вирішення поставленого особою питання про законність НПА та мають вигляд певного виду провадження. Взагалі у теоретичному аспекті адміністративне провадження – це урегульована процесуальними нормами адміністративного права сукупність дій, спрямованих на розгляд та вирішення органами державної влади або місцевого самоврядування певних адміністративних справ [7, с. 35]. На думку Е. Ф. Демського, «провадження у сфері управління – це визначені нормами адміністративно-процесуального права умови здійснення в інстанційному (адміністративному) порядку органом владних повноважень процедурних дій щодо забезпечення й охорони прав, обов'язків та інтересів учасників правовідносин, прийняття рішення у конкретних індивідуальних справах публічного і приватного характеру та звернення цих рішень до виконання» [8, с. 125].

Структуру провадження з оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів становлять процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії. Важливим органічним елементом, що властивий структурі провадження, є процесуальна стадія. На думку вчених-адміністративістів, процесуальна стадія – це порівняно уособлена, відділена часом і логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення

певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах. Кожна стадія включає відповідні етапи, які мають певну ціль на кожній стадії. Загалом етап – це частина стадії провадження, спрямована на вирішення окремих конкретних завдань щодо забезпечення провадження в адміністративній справі. Процесуальні дії – це ще одна ланка або складник структури адміністративного процесу, первинна підвалина того чи іншого виду адміністративного провадження. Саме вони характеризують діяльність учасників адміністративного процесу, спрямовану на визнання, реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави і суспільства загалом. Додамо, що, на думку Я. С. Рябченко, провадження з оскарження НПА характеризується певними особливостями щодо структури. До них належать: уточнення предмета позову; звуження підстав позову; можливість визнання незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, актів, що впливають на прийняття постанови у справі; зобов'язання відповідача повідомити про відкриття провадження у справі; строковість розгляду справи та ін. [7, с. 36].

Що стосується участі адвоката в провадженні з оскарження НПА та індивідуальних актів, то основними нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність адвоката, є Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і КАС України. У першому з них ані завдання, ані функції адвоката прямо не визначені. Що ж стосується КАС України, то у ньому викладені тільки загальні завдання адміністративного судочинства, до яких згідно з ч. 1 ст. 2 належать: справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень [6]. Своєю чергою, учасники справи мають право користуватися правничою допомогою. Представництво в суді як вид правничої допомоги здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом. Повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність». Можемо підтримати думку Н. Чудик, що завданнями адвоката в адміністративному судочинстві є: по-перше, здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у процесі судового розгляду справ адміністративної юрисдикції; по-друге, здійснення представництва інтересів клієнта в адміністративному суді; по-третє, сприяння здійсненню правосуддя, зо-

крема забезпечення його повноти та об'єктивності; по-четверте, підтримка режиму законності та стану правопорядку; по-п'яте, підвищення рівня правової культури та правосвідомості населення [9, с. 78].

На підставі викладеного можна дійти таких висновків: правовий статус адвоката в адміністративному судочинстві – це комплексна категорія, яка включає завдання, функції права та обов'язки адвоката під час розгляду в адміністративних судах справ адміністративної юрисдикції. Юридична природа діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних актів та НПА – це незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів. Своєю чергою, провадження з оскарження індивідуальних актів та НПА – це закріплений нормами адміністративно процесуального права комплекс взаємопов'язаних елементів (стадій, етапів, дій), спрямованих на розгляд і вирішення суб'єктами владних повноважень адміністративних справ та забезпечення охорони прав, свобод та інтересів учасників правовідносин під час оскарження індивідуальних актів та НПА.

### Література

1. Рішення ЄСПЛ від Gradinger проти Австрії. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57958#{"itemid":\["001-57958"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57958#{).
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Конституційний суд України у справі за Конституційним зверненням Дзюпи Г. П., Ярошенко П. П., Проценко Р. М. щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України.
4. Козьмініх А. В. Адвокатура як інститут громадянського суспільства в сучасній науці. *Актуальні проблеми політики*. 2009. Вип. 36. С. 228–235.
5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України № 5076-VI від 05.07.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. N 27. Ст. 282.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Рябченко Я. С. Особливості провадження та розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 1. С. 34–39.
8. Адміністративно-процесуальне право України : навчальний посібник / Е. Ф. Демський. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
9. Чудик Н. Правовий статус адвоката в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 2. С. 77–82.

### Анотація

**Ус М. В. Деякі аспекти юридичної природи діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів.** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню деяких аспектів юридичної природи діяльності адвоката в провадженні

у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів. Варто зазначити, що діяльність адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та НПА є однією з основних проблем практичної реалізації правничої допомоги під час оскарження індивідуальних актів та НПА. Встановлено, що юридична природа діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та НПА – це незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** юридична природа, адвокат, діяльність адвоката, провадження, адміністративне судочинство, оскарження, індивідуальний акт, нормативно-правовий акт.

### Аннотация

**Ус М. В. Некоторые аспекты юридической природы деятельности адвоката в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и нормативно-правовых актов.** – Статья.

Статья посвящена исследованию некоторых аспектов юридической природы деятельности адвоката в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и нормативно-правовых актов. Стоит отметить, что деятельность адвоката в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и НПА является одной из основных проблем практической реализации юридической помощи при обжаловании индивидуальных актов и НПА. Установлено, что юридическая природа деятельности адвоката в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и НПА – это независимая профессиональная деятельность адвоката по осуществлению защиты, представительства и предоставления других видов правовой помощи клиенту в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и нормативно-правовых актов.

**Ключевые слова:** юридическая природа, адвокат, деятельность адвоката, производство, административное судопроизводство, обжалование, индивидуальный акт, нормативно-правовой акт.

### Summary

**Us M. V. Legal nature of the activities of a lawyer in the proceedings on appeals against individual and normative acts.** – Article.

The article is devoted to the study of the legal nature of the activities of a lawyer in the proceedings on appeals against individual and normative acts. It is worth noting that. It has been established that the following are typical for this category of cases. It should be noted that the activities of a lawyer in the proceedings on appeals against individuals and normative acts – are one of the main problems of the practical implementation of legal assistance when appealing to individuals and normative acts. It has been established that the legal nature of the lawyer's activities in the case of appeals against individuals and normative acts is the independent professional activity of a lawyer in executing defense, representation and providing other types of legal assistance to a client in proceedings on appealing individual and normative acts.

**Key words:** normative acts, lawyer, lawyer's activities, proceedings, administrative proceedings, appeal, individual act, normative act.