

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### LEGAL ASPECTS OF REALIZATION OF RIGHT ON JUDICIAL DEFENCE OF ORGANS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Пастернак В.В.,

*заступник начальника відділу захисту інтересів  
територіальної громади міста в судах загальної юрисдикції  
управління правового забезпечення Дніпровської міської ради*

У статті розглядаються організаційно-правові засади реалізації права органів публічного управління на судовий захист в умовах реформи правосуддя. Аналізується нормативно-правове регулювання представництва органів влади та місцевого самоврядування в судах, в умовах здійснення такого представництва виключно органами прокуратури та адвокатури. На основі проведеного дослідження автором окреслене коло проблемних питань, які потребуватимуть правового врегулювання.

**Ключові слова:** судовий захист, органи публічного управління, органи прокуратури, адвокатура, реалізація права на судовий захист, реформа правосуддя, представництво в суді.

В статье рассматриваются организационно-правовые основы реализации права органов публичного управления на судебную защиту в условиях реформы правосудия. Анализируется нормативно-правовое регулирование представительства органов власти и местного самоуправления в судах, в условиях осуществления такого представительства исключительно органами прокуратуры и адвокатуры. На основе проведенного исследования автором определен круг проблемных вопросов, требующих правового регулирования.

**Ключевые слова:** судебная защита, органы государственного управления, органы прокуратуры, адвокатура, реализация права на судебную защиту, реформа правосудия, представительство в суде.

The article deals with the organizational and legal principles of the implementation of the right of public administration bodies to judicial protection in the context of the reform of justice. The normative-legal regulation of representation of bodies of power and local self-government in courts, in the conditions of such representation exclusively by the organs of the prosecutor's office and the advocacy, is analyzed. On the basis of the research, the author outlines a range of problematic issues that will require a legal settlement.

**Key words:** judicial protection, public administration bodies, prosecutor's offices, advocacy, realization of the right to judicial protection, justice reform, representation in court.

Аналіз перспективного законодавства і стану реформування системи правосуддя в державі потребують звернути увагу на проблеми реалізації права на судовий захист органів публічного управління. Не лише декларування права на судовий захист, а реальна здатність органу публічного управління таке право реалізувати потребуватимуть особливої уваги. Зазначена проблематика набуває характерної особливості, зокрема, з огляду на зміни процесуального законодавства у зв'язку із прийняттям Верховною Радою України закону від 03.10.2017 № 2147–VIII [1]. Організаційно-правові засади механізму реалізації права на судовий захист в умовах перспективного законодавства є актуальними для наукового пошуку.

Останнім часом питання врегулювання конституційно-правового статусу органів прокуратури, а також питання правового регулювання представництва прокурором інтересів держави в суді були предметом дослідження вчених вітчизняної юридичної науки: О.В. Агєєва, В.С. Бабкової, М.О. Баймуратова, В.А. Миколенка, М.М. Стефанчук, С.А. Чванкіна та інших. Вітчизняними науковцями, Т.В. Варфоломєєвою, Т.Б. Вільчик, В.В. Заборовським, С.Ф. Сафулько, І.М. Сопілко, О.Г. Яновською, безпосередньо досліджувались питання конституційно-правового статусу органів адвокатури. Зде-

більшого, праці українських науковців присвячені конституційним аспектам функціонування органів прокуратури в контексті представництва інтересів держави і громадянина в суді. Роль і місце органів адвокатури у переважній більшості викликали увагу науковців в аспекті їх конституційно-правового статусу, забезпечення захисту прав людини і громадянина, та механізму здійснення правосуддя.

**Метою статті** є теоретико-правовий аналіз механізму реалізації права на судовий захист органів публічного управління в умовах запровадженої реформи правосуддя і виключного представництва органами прокуратури та адвокатури в суді інтересів органу публічного управління після 01.01.2020.

Децентралізаційні перетворення, які відбуваються в державі протягом останніх чотирьох років, торкаються усіх сфер життєдіяльності органів публічного управління. Одним з основоположних принципів місцевого самоврядування в Україні є гарантований Конституцією України [2, ст. 145] і законами України [3, ст. 4] судовий захист прав місцевого самоврядування. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII [4], розділ XV Конституції України доповнено п. 16<sup>1</sup>, наразі, пп. 11 якої запроваджує новели у здійсненні представництва органів державної влади і органів міс-

цевого самоврядування в судах і докорінно змінює порядок реалізації права на судовий захист.

З 1 січня 2020 року запроваджується виключне представництво органів державної влади і органів місцевого самоврядування в судах прокурорами або адвокатами.

13.03.2017 року Пленум Вищого адміністративного суду України зробив правовий висновок [5] щодо порядку здійснення представництва органів державної влади і органів місцевого самоврядування в судах, запровадженого Законом України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», зазначивши, що положення про запровадження виключного представництва органів державної влади і місцевого самоврядування в судах прокурорами або адвокатами, починаючи з 01.01.2020 [2, абз. 2 пп. 11 п. 16<sup>1</sup>], є спеціальною нормою та стосуються суто окремої категорії довіритель – органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Зазначені вимоги Конституції України потребують від органів публічної влади перегляду підходів до реалізації права на захист своїх законних прав та інтересів у суді й здійснення реорганізації власної структури.

Цивільно-правове поняття представництва [6, с. 237] передбачає, що представництвом є правовідносина, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє. Представництво виникає на підставі договору, закону, акта органу юридичної особи та з інших підстав, встановлених актами цивільного законодавства. Наразі необхідно звернути увагу на термінологію, використану в інших законодавчих актах. Представництво в суді є, по суті, процесуальним представництвом, права, обов'язки і межі якого врегульовані відповідними процесуальними нормами законодавства (цивільного, господарського, адміністративного, кримінального). Вчинення процесуальних дій представником в суді пов'язане для особи довірителя з набуттям, зміною або припиненням певних прав і обов'язків. Представництво інтересів у суді відрізняється від інших видів представництв низкою особливостей: суб'єктивним складом сторін та учасників справи, складом їх представників, обсягом повноважень і формами їх реалізації. За загальним правилом, представник, який має повноваження на ведення справи в суді, може вчиняти від імені особи, яку він представляє, усі процесуальні дії, що їх має право вчиняти ця особа, які мають бути застережені у виданій йому довіреності, за винятком обмежень на вчинення певної процесуальної дії.

Представництво прокурором інтересів держави в суді [7, ст. 23] полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Отже, метою представництва прокурором інтересів держави в суді є безпосередньо захист відповідних інтересів держави, і процесуальні дії прокурора щодо представництва в суді спрямовані саме на забезпечення такого захисту.

Згідно із Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [8, п. 9 ч. 1 ст.1], представництво є видом адвокатської діяльності, що полягає в забезпеченні реалізації прав і обов'язків клієнта в цивільному, господарському, адміністративному та конституційному судочинстві, в інших державних органах, перед фізичними і юридичними особами, прав і обов'язків потерпілого під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача в кримінальному провадженні.

Видами адвокатської діяльності є захист, представництво та інші види правової допомоги. Зокрема, до інших видів правової допомоги законодавець відносить такі види адвокатської діяльності, як надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, правового супроводу діяльності клієнта, складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру, спрямованих на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів клієнта, недопущення їх порушень, а також на сприяння їх відновленню в разі порушення.

Захистом є вид адвокатської діяльності, що полягає в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, щодо якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, щодо якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення [8, ст. 1, 19].

У Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» законодавцем розмежовано поняття «представництво» і «захист» в залежності від певного процесуального статусу відповідного суб'єкта і галузі процесуального законодавства. Адвокатська діяльність із захисту прав, свобод і законних інтересів обумовлена певним статусом особи під час розгляду питань, які знаходяться у площині кримінального законодавства чи притягнення особи до адміністративної відповідальності. Водночас, зазначені випадки суб'єктного статусу неприйнятні діяльності органу публічної влади загалом. Отже, чинні положення Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» у їх правовому визначенні видів адвокатської діяльності не гарантують органу публічної влади захисту, а лише представництво інтересів. І навпаки, у разі здійснення представництва прокурором інтересів держави в суді, процесуальні дії прокурора спрямовуються саме на захист інтересів держави та обумовлюються використанням наявних механізмів і засобів для досягнення мети захисту прав.

Національним законодавством визначено певні особливості правового регулювання підстав здійснення представництва в суді прокурором. Необхідно зазначити, що прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді, якщо захист законних

інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження [7, ст. 23]. Зверненню до суду прокурора в інтересах держави має передувати повідомлення відповідного суб'єкта владних повноважень про майбутнє подання позову, вступ у справу, ініціювання перегляду судових рішень. Безпосередня наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді [7, ст. 23]. І лише виключно після підтвердження судом підстав для такого представництва, прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді та користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. При цьому законодавцем не визначено будь-яких термінів та строків щодо реалізації прокурором процедури попереднього повідомлення, яка обов'язково передує безпосередньо стадії представництва. А також не вимагає будь-якого реагування органу публічного управління на таке повідомлення. Розуміючи, що процедура попереднього повідомлення суб'єкта владних повноважень та необхідність достатнього обґрунтування підстав здійснення представництва держави в особі її органу в суді, займає певний, не визначений законодавством проміжок часу, і як наслідок відбувається відтермінування захисту права, що іде в розріз із необхідністю своєчасного забезпечення захисту порушеного права та його відновлення. Водночас, представництво інтересів у суді прокурором поставлене в залежність від бездіяльності або неналежного виконання повноважень суб'єктом владних повноважень, що звужує право суб'єкта публічного управління на судовий захист.

Вищим адміністративним судом України обґрунтовано зазначено, що правова позиція Конституційного Суду України, висловлена в рішенні від 08.04.1999 № 3-рп/99 у справі № 1-1/99 з використанням поняття «інтереси держави», є актуальною і на сьогодні. При цьому зверталась увага, що інтереси держави «можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, <...> Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств» [5]. Таким чином, у випадку, коли прокурор не вбачатиме, що інтереси держави вимагають захисту прав певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, то представництво інтересів такого органу з 1 січня 2020 року можливо реалізувати лише через адвоката. Орган публічного управління, в інтересах якого здійснюється адвокатська діяльність, виступає як клієнт, який за характером правовідносин є споживачем відповідної послуги, і надання такої послуги має здійснюватися якісно, своєчасно і в повному обсязі.

Отже, починаючи з 01.01.2020 року, органи державної влади та місцевого самоврядування матимуть можливість і необхідність, обирати надавача послуг серед адвокатів та врегульовувати відповідні відно-

сини шляхом укладання договору про надання правової допомоги.

Станом на 10.10.2017 року кількість територіальних громад в Україні, з урахуванням їх об'єднання, налічує – 11 215, зокрема, у Дніпропетровській області – 348 територіальних громад [10, с. 7].

Згідно з відомостями Єдиного реєстру адвокатів України станом на грудень 2016 року кількість адвокатів у державі становить – 35 142 особи (з них: діючі – 27 336 осіб, діяльність, яких зупинена, припинена чи анульована – 7 806 осіб). У 2015 році, відповідно, – 33 151 особа (діючі – 26 026 осіб, зупинені – 7 125 осіб). У Дніпропетровській області кількість адвокатів у грудні 2016 року становила 2 298 осіб, проти – 2 077 осіб у 2015 році [11, с. 14].

У разі збереження тенденції зростання кількості професійних адвокатів проти поступового зменшення кількості територіальних громад з урахуванням процесу укрупнення територіальних громад, органи публічного управління недостатньою мірою будуть забезпечені відповідними послугами.

Переходячи від кількісних до якісних показників, необхідно зауважити, що діяльність органів публічного управління є розгалуженою за сферами і має певну специфіку. Отже, перед адвокатом постає питання необхідності вивчення особливостей функціонування, порядку і процедури провадження діяльності органів публічного управління, а також відповідної спеціалізації в питаннях діяльності органу публічного управління. Тож варто зазначити, що перед органом публічного управління постануть питання: вибору адвоката, визначення критеріїв відбору, опрацювання організаційно-правових засад і механізму врегулювання суб'єктних правовідносин, запровадження контролю за якістю послуг представництва.

Отже, для вирішення проблем, які постануть перед органом публічного управління щодо реалізації свого права на судовий захист, вже сьогодні необхідно розпочати розробку низки локальних правових актів.

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що представництво в суді є, по суті, процесуальним представництвом і включає в себе декілька стадій: підготовка процесуального документа, безпосереднє представництво інтересів у судовому засіданні, отримання процесуального документа за наслідками розгляду та пред'явлення до виконання (стадія виконання). Сучасний понятійний і термінологічний апарат, використаний в Законах України «Про прокуратуру» та «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», не гарантують забезпечення реалізації принципу судового захисту прав місцевого самоврядування і потребують подальшого наукового дослідження та доопрацювання. Водночас, певного удосконалення також потребують положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3, ст. 38] щодо організації алгоритму взаємодії органів місцевого самоврядування і адвокатури.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 року № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/para179#n179>.
5. Про правовий висновок щодо порядку здійснення представництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах, запровадженого Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.03.2017 № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005760-17#n10>.
6. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
8. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
10. Моніторинг процесу децентралізації влади та місцевого самоврядування, станом на 10.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/about>.
11. Звіт Національної асоціації адвокатів України за 2016 рік Секретаріатом Національної асоціації адвокатів України [Електронний ресурс]. – К., 2017. – С. 123. – Режим доступу: [http://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/UNBA\\_ANNUAL\\_REPORT\\_2016.pdf](http://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/UNBA_ANNUAL_REPORT_2016.pdf).