

**ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА  
ТА ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ (У СВІТЛІ ОНОВЛЕНОГО КОДЕКСУ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА)**

**THE CONCEPT OF IMPROVING THE REPRESENTATION AND PROTECTION  
OF INTERESTS OF THE STATE BORDER SERVICE OF UKRAINE IN THE  
ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS (IN THE CONTEXT  
OF THE NEW EDITION OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE)**

**Гаврік Р.О.,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного  
та міжнародного права Національної академії  
Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького*

У науковій статті на підставі чинного адміністративно-процесуального законодавства, судової практики та юридичної доктрини проведено наукове дослідження порядку представництва та захисту інтересів Державної прикордонної служби України в адміністративному судочинстві. Захист у судах законних інтересів органів Державної прикордонної служби України здійснюється начальниками цих органів або їхніми представниками, які діють у межах повноважень, наданих їм законодавством та відповідно до Інструкції щодо організації захисту законних інтересів Державної прикордонної служби України в судах. На жаль, зазначена інструкція не враховує нового порядку здійснення представництва в адміністративному судочинстві виключно адвокатом або керівником відповідного суб'єкта владних повноважень. Тому автором запропоновано внести до неї відповідні зміни та доповнення.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, Державна прикордонна служба України, представник, адвокат, начальник органу охорони державного кордону.

В научной статье на основании действующего административно-процессуального законодательства, судебной практики и юридической доктрины проведено научное исследование порядка представительства и защиты интересов Государственной пограничной службы Украины в административном судопроизводстве. Защита в судах законных интересов органов Государственной пограничной службы Украины осуществляется начальниками этих органов или их представителями, которые действуют в пределах полномочий, предоставленных им законодательством и в соответствии с Инструкцией по организации защиты законных интересов Государственной пограничной службы Украины в судах. К сожалению, указанной инструкцией не учитывается новый порядок осуществления представительства в административном судопроизводстве исключительно адвокатом или руководителем соответствующего субъекта властных полномочий. Поэтому автором предложено внести в нее соответствующие изменения и дополнения.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, Государственная пограничная служба Украины, представитель, адвокат, начальник органа охраны государственной границы.

In the scientific article, on the basis of the current administrative-procedural law, judicial practice and legal doctrine, conducted scientific research of the representation and protection of the interests of the State Border Guard Service of Ukraine in administrative proceedings. Protection in the courts of legitimate interests of the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine is carried out by the chiefs of these bodies or their representatives, which operate within the powers granted to them by the law and in accordance with the Instruction on the organization of protection of legitimate interests of the State Border Guard Service of Ukraine in the courts. Unfortunately, this instruction was issued prior to the adoption of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, therefore it does not take into account the new procedure for the representation in administrative proceedings of an exclusively lawyer or the head of the relevant subject of power. Therefore, the author is invited to make appropriate changes and additions to it.

**Key words:** administrative proceedings, State Border Guard Service of Ukraine, representative, lawyer, chief of the body of border guard.

**Постановка проблеми.** Відповідно до ст. 55 Конституції України кожен має право оскаржити в суді рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Реалізація даного конституційного права відбувається, в тому числі, через оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Реалізація принципів здійснення адміністративного судочинства, приведення у відповідність до

міжнародних стандартів нормативного регулювання відносин, які виникають у зв'язку із захистом прав і свобод громадян від протиправних дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, визначаються комплексом доктринальних засад функціонування адміністративної юстиції в Україні і є актуальною проблемою як теоретичного, так і практичного характеру. Адміністративні суди, реалізуючи надану законодавцем компетенцію у сфері розгляду та вирішення спорів громадян із суб'єктами владних повно-

важень, не лише забезпечують врегулювання ситуативного конфлікту – їхня діяльність є умовою підвищення рівня правової культури населення, а також поступової зміни правової свідомості, юридичного мислення працівників правостановлюючих і правозастосовуючих органів в Україні, формування у них позицій пріоритетності забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Публічно-правові спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень є найбільш поширеною категорією справ, що розглядаються і вирішуються адміністративними судами. Саме в цих справах найбільш повно реалізуються завдання адміністративного судочинства. Тому чітке визначення компетенції адміністративних судів щодо цих справ забезпечує ефективність діяльності адміністративного суду. Але на теперішній час немає єдиної точки зору щодо сутності і змісту компетенції адміністративного суду з урахуванням правозахисної природи його діяльності, в наявності суттєві прогалини в правовому регулюванні повноважень адміністративного суду.

**Стан опрацювання проблеми.** Проблема адміністративного судочинства останніми роками набуває все більшої теоретико-правової оформленості. Вагомим внеском у становлення концептуальних засад адміністративного судочинства є дослідження таких вчених-правознавців, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.В. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.Л. Зьолка, А.Т. Комзюк, О.П. Рябченко, О.Д. Святоцький, В.О. Селіванов, В.В. Стефанюк, М.М. Тищенко. Загальнотеоретичні питання діяльності адміністративних судів на монографічному рівні було опрацьовано Т.О. Коломоєць, О.Є. Міщенко, О.В. Музою, Ю.С. Педьком, І.О. Федоровим. Окремі аспекти компетенції адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень розглядалися С.В. Білугою, Р.В. Ватаманюком, П.В. Вовком, О.С. Духневичем, І.С. Козій, А.О. Неугодніковим, М.І. Смоковичем. На рівні дисертаційних досліджень зазначені питання піднімалися О.В. Джабурія, В.Б. Русановою, М.І. Труш.

Водночас роль та місце Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень на теперішній час не була предметом самостійного комплексного вивчення, що зумовлює актуальність теми магістерського дослідження. Актуальність зазначеного дослідження підтверджується також тим, що 3 жовтня 2017 року були прийняті зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, який було викладено повністю в новій редакції, що зумовлює необхідність перепрацювання основних доктринальних положень щодо вирішення зазначених адміністративних спорів. Крім цього, як свідчить судова практика, на сьогодні не знайшла належного вирішення проблема ліквідації прогалин, що мають місце в регулюванні зазначених відносин.

У зв'язку із цим виникає необхідність більш глибокого та повного наукового дослідження проблеми

участі представника Державної прикордонної служби України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень за участю органу Державної прикордонної служби України.

**Метою статті** є наукове дослідження порядку представництва та захисту інтересів Державної прикордонної служби України в адміністративному судочинстві, а також вироблення пропозицій з удосконалення Інструкції щодо організації захисту законних інтересів Державної прикордонної служби України в судах.

**Виклад основного матеріалу.** З адміністративним позовом про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень до суду може звернутися будь-яка особа, котра вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Що стосується суб'єкта владних повноважень, то він може звернутися до суду з адміністративним позовом тільки у випадках, встановлених законом (такими випадками є, зокрема, подання адміністративних позовів про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України, про продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України, про їх затримання до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні, або з метою забезпечення передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію тощо).

При цьому Кодекс адміністративного судочинства України не передбачає різниці в порядку подання адміністративного позову фізичною або юридичною особою чи органом влади, яким є Державна прикордонна служба України.

У Державній прикордонній службі України сектор (група) правового забезпечення: «представляє в установленому законодавством порядку інтереси регіонального управління (органу охорони державного кордону) в судах та інших органах під час розгляду правових питань і спорів» (відповідно до наказу Адміністрації Державної прикордонної служби України від 15.08.2008 р. № 685) [1, с. 236].

Питання представництва інтересів органу охорони державного кордону в суді має свої особливості й передбачене Інструкцією з організації захисту законних інтересів органів Державної прикордонної служби України в судах, затвердженою наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 4 квітня 2005 року № 250. Відповідно до неї захист у судах законних інтересів органів Державної прикордонної служби України здійснюється начальниками цих органів або їхніми представниками, які діють у межах повноважень, наданих їм законодавством.

Представниками в судах можуть бути військовослужбовці чи працівники органу Державної прикордонної служби України, а також, за рішенням начальника цього органу, інші особи, визначені статтею 112 Цивільного процесуального кодексу України

і статтю 28 Господарського процесуального кодексу України. У разі необхідності для участі в розгляді судових справ може призначатися кілька представників. Ними можуть бути призначені особи, які мають юридичну освіту, або є фахівцями в питаннях, що підлягають судовому розгляду.

У разі призначення представника повинен враховуватися досвід служби (роботи) цієї особи на посаді у відповідному органі Державної прикордонної служби України, знання ним вимог законів та інших нормативно-правових актів України з питань, що підлягають дослідженню в суді під час розгляду конкретної справи.

Повноваження представника на ведення справ у судах визначаються виданою йому довіреністю, оформленою належним чином на здійснення процесуальних дій від імені органу Державної прикордонної служби України, до якого (від імені якого) заявлено позов (скаргу). Довіреність може бути видана на ведення певної справи, кількох чи всіх справ за участю органу Державної прикордонної служби України, або на здійснення певних процесуальних дій [1, с. 236–237; 2].

Оскільки зазначена відомча інструкція була прийнята ще 2005 року, тобто до видання Кодексу адміністративного судочинства України, бачимо, що в ній не враховано ряд положень Кодексу адміністративного судочинства України, в тому числі й оновленого. Зокрема, відповідно до ч. 1 і 2 ст. 57 та ч. 3 ст. 55 Кодексу адміністративного судочинства України представником у суді може бути адвокат або законний представник. У справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим Кодексом, представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч. 2 ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України має адміністративну процесуальну дієздатність. Юридична особа, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи), або через представника [3].

Таким чином, виникає ситуація, що положення Інструкції щодо організації захисту законних інтересів Державної прикордонної служби України в судах у частині призначення представником будь-якого військовослужбовця або працівника, які мають юридичну освіту, або є фахівцями в питаннях, що підлягають судовому розгляду, можна застосувати лише до справ незначної складності (справ у спорах щодо проходження публічної служби, справ щодо оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення до 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а також справ про перебування іноземців або осіб без громадянства на території України. У цій категорії справ не встановлено монополії адвокатів на участь в якості представника.

Водночас в інших справах обов'язковою є участь адвоката. Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України,

Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України та інших нормативно-правових актів, які визначають повноваження органів Державної прикордонної служби України та їхніх керівників, дозволяє сказати, що в них не міститься положення про можливість участі їх у справах адміністративного судочинства без довіреності. Водночас якщо доповнити зазначені документи відповідним положенням, це дало б можливість не передбачати участь адвоката в ряді адміністративних справ [4; 5; 6].

Крім цього, слід привести у відповідність із нормами Кодексу адміністративного судочинства України положення Інструкції щодо організації захисту законних інтересів Державної прикордонної служби України в судах, в якій немає визначення участі як представника по справі не лише уповноваженої особи, але й начальника відповідного органу Державної прикордонної служби України або адвоката.

На нашу думку, із цією метою слід внести зміни до п. 3 відповідної Інструкції, виклавши її в наступній редакції: «3. Представниками в судах можуть бути військовослужбовці чи працівники органу Державної прикордонної служби, а також, за рішенням начальника цього органу, інші особи, визначені ст. 58 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 56 Господарського процесуального кодексу України і ст. 55 Кодексу адміністративного судочинства України».

У разі необхідності для участі в розгляді судових справ може призначатися кілька представників. Ними можуть бути призначені особи, які є адвокатами, а у випадках, коли законодавство допускає участь як представника начальника органу Державної прикордонної служби України – начальник відповідного органу Державної прикордонної служби України. У справах незначної складності як представники можуть виступати будь-які військовослужбовці або представники, за умови, якщо вони мають юридичну освіту, або є фахівцями в питаннях, що підлягають судовому розгляду. Визначення представника відбувається з дотриманням вимог п. п. 7 та 8 цієї Інструкції».

Представник органу Державної прикордонної служби України, призначений для участі в судовому розгляді, відповідно до Інструкції щодо організації захисту законних інтересів Державної прикордонної служби України в судах під час підготовки до судового засідання:

- з'ясовує обставини, що послужили підставою для розгляду справи в суді;
- вивчає вимоги законодавства України, судову практику, роз'яснення вищих судових органів з питань, що підлягають розгляду в судовому засіданні;
- вивчає можливості досудового врегулювання спору та доповідає про них посадовій особі, яка його призначила;
- збирає належним чином документально оформлені докази для захисту законних інтересів органу Державної прикордонної служби України;

– визначає коло свідків, яких доцільно залучити до участі в судовому розгляді, та вживає заходів щодо їх виклику в судове засідання;

– узгоджує свою позицію в судовому слуханні та її обґрунтування з відповідними фахівцями, після чого доповідає про неї посадовій особі, яка його призначила;

– готує письмовий відгук на позовну заяву (скаргу), який підписує особисто, або направляє його до суду за підписом начальника органу Державної прикордонної служби України;

– за необхідності вивчає питання про залучення до участі у справі на боці органу Державної прикордонної служби України прокурора [1, с. 238–239; 2].

Слід зазначити, що чинна редакція Кодексу адміністративного судочинства України передбачає дещо інші заяви по суті справи, які подаються до адміністративного суду: позовна заява; відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву [3]. На нашу думку, слід внести відповідні зміни до Інструкції, передбачивши, що: «представник Державної прикордонної служби України готує відповідну заяву по суті справи, передбачену

ст. 174 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 161 Господарського процесуального кодексу України або ст. 159 Кодексу адміністративного судочинства України».

**Висновки.** На основі проведеного дослідження доходимо наступних висновків:

Захист у судах законних інтересів органів Державної прикордонної служби України здійснюється начальниками цих органів або їхніми представниками, які діють у межах повноважень, наданих їм законодавством та відповідно до Інструкції щодо організації захисту законних інтересів Державної прикордонної служби України в судах. На жаль, зазначена інструкція видана до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, у зв'язку із чим вона не враховує особливостей адміністративного судочинства (зокрема, в частині здійснення представництва у справі (крім справ незначної складності) виключно адвокатом або керівником відповідного суб'єкта владних повноважень, а також в частині переліку заяв по суті справи, що мають бути підготовлені представником). У зв'язку із чим запропоновано внести до неї відповідні зміни та доповнення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Особливості діяльності юридичної служби в підрозділах Державної прикордонної служби України: навчальний посібник / С.І. Царенко, Р.О. Гаврік, О.М. Царенко, О.В. Томкевич, О.В. Дем'янова; за редакцією Ю.В. Білоусова. Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2016. 268 с.
2. Інструкція щодо організації захисту законних інтересів Державної прикордонної служби України в судах, затверджена наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 4 квітня 2005 року № 250 (окреме видання).
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 року, зі змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.
4. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України (зі змінами та доповненнями), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 533. Офіційний вісник України. 31.10.2014. № 85. С. 19. Ст. 2390.
5. Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, що затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 15 квітня 2016 року № 311. Офіційний вісник України. 03.06.2016. № 41, 44. С. 111, 220. Ст. 1555.
6. Положення про консультативний пункт Державної прикордонної служби України, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 4 серпня 2016 року № 752. Офіційний вісник України. 11.10.2016. № 78. С. 154. Ст. 2624.