

## ЗАГАЛЬНОПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПІДСТАВ УЧАСТІ ПРЕДСТАВНИКІВ САМОВРЯДНИХ ПРОФЕСІЙ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

ОСТАПЕНКО Тетяна Анатоліївна - здобувач Запорізького національного університету

УДК 342.95

---

*В статті розкрито значення оснований участія представителів самоуправляючихся професій в адміністративном судопроизводстве; определены критерии классификации оснований участия представителей самоуправляющихся профессий в административном судопроизводстве; охарактеризованы отдельные основания участия представителей самоуправляющихся профессий в административном судопроизводстве.*

**Ключові слова:** самоврядні професії, представники самоврядних професій, адміністративне судочинство, підстава участі, класифікація підстав участі в адміністративному судочинстві.

### Постановка проблеми

Представники самоврядних професій беруть участь в адміністративному судочинстві виключно з підстав та за умов, визначених законодавством, зокрема, КАС України. При цьому, підстави вступу даних суб'єктів до судового розгляду адміністративних справ у значній мірі визначають форми та особливості їх процесуальної участі в адміністративному судочинстві, і навпаки – залежно від того, в якій якості залучається до судового розгляду адміністративної справи представник самоврядної професії, залежать підстави його участі в цьому судочинстві. Тому аналіз відповідних підстав є об'єктивною необхідністю в контексті всебічного дослідження участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві.

**Актуальність теми** дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені визначенню та характеристиці підстав участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

### Стан дослідження

Проблеми визначення підстав участі в адміністративному судочинстві були предметом наукових досліджень таких авторів, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, М. В. Димитров, В. М. Котенко, О. В. Кошій, А. В. Лужанський, О. П. Рябченко, О. В. Солюк та інших. Однак, на сьогоднішній день відсутні дослідження, присвячені визначенню підстав участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

### Мета та завдання дослідження

Метою статті є визначення поняття та видів підстав участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: розкрити значення терміну «підстави участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві»; визначити види таких підстав залежно від різних критеріїв

класифікації; охарактеризувати підстави участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві.

### **Виклад основного матеріалу**

Перш, ніж визначити конкретні підстави участі в адміністративному судочинстві представників самоврядних професій, розкриємо значення та зміст досліджуваної категорії.

Так, у теорії права підстави виникнення правовідносин, у тому числі процесуальних, називаються юридичними фактами, і визначаються як конкретні життєві обставини, передбачені нормами права, які зумовлюють виникнення, зміну та припинення правових відносин. Ці факти стають юридичними не в силу якихось особливих внутрішніх властивостей, а внаслідок визнання їх такими державою, законом [1, с. 129]. Аналогічно цьому, підставами участі в адміністративному судочинстві слід визнати ті фактичні обставини, на основі яких відповідно до КАС України, фізичні або юридичні особи, а також органи державної влади, місцевого самоврядування та інші суб'єкти мають право або зобов'язання вступати в адміністративний судовий процес або звернутися до адміністративного суду для захисту прав, свобод та інтересів своїх або інших осіб.

У силу особливостей адміністративно-процесуального статусу представників самоврядних професій, останні можуть брати участь у судовому розгляді адміністративної справи як сторони, треті особи, представники та експерти або інші спеціалісти. У залежності від того, яка процесуальна форма їх участі в адміністративному судочинстві є характерною в кожному конкретному випадку, слід розрізняти різні її підстави.

Виходячи з вищенаведеного, сформулюємо поняття підстав участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві. Вважаємо, що це визначені в нормах КАС та законах України, що регламентують професійну діяльність представників самоврядних професій, документи, рішення, дії (або бездіяльність) та інші фактичні обставини, на основі яких виникає право або обов'язок представника самоврядної професії звернутися до адміністра-

тивного суду будь-якого рівня або вступити у вже розпочатий за позовом інших суб'єктів адміністративний судовий процес з метою захисту власних професійних прав та інтересів, представництва інтересів інших осіб (клієнтів) або сприяння у встановленні істини у справі.

На основі наведеного визначення, всі підстави участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві можна класифікувати за такими критеріями: 1) джерелом закріплення: підстави, що визначені в КАС, та ті, що містяться в спеціальних законах, що регламентують особливості професійної діяльності представника відповідної самоврядної професії; 2) правовими наслідками: підстави, що створюють право, та ті, що створюють зобов'язання участі представника самоврядної професії в адміністративному судочинстві; 3) процесуальною формою участі представника самоврядної професії в адміністративному судочинстві: підстави, які створюють право (або обов'язок) звернення до адміністративного суду із позовом, та ті, на основі яких виникає право (або обов'язок) вступити у вже розпочатий адміністративний судовий процес.

Зазначимо, що першою та основною підставою звернення до адміністративного суду, яка визначена в КАС України, є підсудність адміністративним судам відповідної справи (спору), стороною або учасником якої є представник самоврядної професії. Юрисдикція адміністративних судів визначена в ст. 17 КАС України [2]. Аналіз даної статті дозволяє всі справи, підсудні адміністративним судам, поділити на декілька груп: 1) спори із суб'єктами державно-владних повноважень (тобто суб'єкт владних повноважень виступає в справі в статусі відповідача); 2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень (у цьому разі суб'єкт владних повноважень виступає у статусі позивача); 3) спори за участю осіб, які не є суб'єктами державно-владних повноважень, однак виконують публічні функції. Представники самоврядних професій можуть бути учасниками судового розгляду адміністративних справ усіх трьох категорій, однак, у статусі відповідача – тільки в розгляді

справ третьої групи (невладні суб'єкти, що виконують публічні функції).

Що стосується рішень, дій та бездіяльності адвокатів, експертів, аудиторів, арбітражних керуючих та членів трудового арбітражу, то їх оскарження здійснюється за правилами, встановленими для відповідних правовідносин. При цьому, слід врахувати, що правова природа рішень деяких з цих суб'єктів виключає потребу в їх оскарженні. Зокрема, це стосується рішень та дій адвоката, оскільки вони повинні бути узгоджені з клієнтом і не можуть суперечити волі останнього, крім визначених законом випадків. Подібна правова природа притаманна рішенням трудового арбітражу – про його обов'язковість сторони домовляються заздалегідь. Натомість виникає проблема його примусового виконання. Як зазначає Н. А. Плахотіна, навіть якщо сторони колективного трудового конфлікту або спору домовилися про обов'язковість рішення арбітражу, жодного механізму примусового виконання цього рішення не існує. Не передбачено законодавством і будь-якої відповідальності сторін за невиконання рішення трудового арбітражу за наявності домовленості про обов'язковість цього рішення. Тому науковцем пропонується надати рішенням трудового арбітражу силу виконавчого листа (у випадку, якщо сторони домовилися про обов'язковість цього рішення) [3, с. 109-110]. Одночасно з цим, у сторін колективного трудового конфлікту є право вирішити спір у судовому порядку. Але якщо рішенням трудового арбітражу буде надано сили виконавчого документа, то неодмінно має бути створений механізм його оскарження однією зі сторін (наприклад, у такому ж порядку, що рішення третейського суду) у загальному (не адміністративному суді) суді. Отже, наразі, відсутній механізм оскарження рішень, дій та бездіяльності адвокатів та членів трудового арбітражу та незалежних посередників, оскільки вважається, що передумов та необхідності їх оскарження виникнути не може. Але, керуючись загальним конституційним принципом права кожного на судовий захист, у разі виникнення спорів між клієнтом та адвокатом або арбітражним керуючим та сторонами трудового колек-

тивного конфлікту, ці спори можуть бути вирішені у порядку цивільного судочинства (спеціалізований суд по вирішенню трудових спорів наразі відсутній).

Рішення, дії та бездіяльність інших представників самоврядних професій – експертів, аудиторів, арбітражних керуючих можуть бути оскаржені в порядку цивільного або господарського судочинства.

Зокрема, як зазначає А. В. Лужанський, висновок судового експерта розглядається як результат практичної діяльності фахівця-оцінювача, що не є актом державного чи іншого органу, а тому спори, пов'язані з оскарженням такого висновку, не підвідомчі господарським та адміністративним судам [4, с. 31]. Отже, експертний висновок може бути оскаржений у порядку цивільного судочинства.

Висновки аудитора (крім податкового аудиту) та дії, рішення чи бездіяльність арбітражного керуючого можна оскаржити в господарському суді. Про це, зокрема, йдеться у відповідному законодавстві – законах України «Про аудиторську діяльність» [5] та «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [6].

Таким чином, можна дійти до висновку, що до адміністративного суду можуть бути оскаржені дії, рішення або бездіяльність представників самоврядних професій, якщо виконуються такі умови: 1) представником самоврядної професії, який видав такі рішення, виконав дії або допустив бездіяльність, є нотаріус (ч. 4 п. 8 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 [7]); 2) якщо рішення, дії або бездіяльність стосуються доступу до публічної інформації (ч. 2 п. 7 КАС України); 3) якщо звіт про оцінку майна, винесений оцінювачем у виконавчому провадженні і затверджений керівником Державної виконавчої служби; 4) якщо суб'єктом оскарження виступає орган державної влади, місцевого самоврядування або інший суб'єкт владних повноважень.

Отже, підсумовуючи характеристику підстав та умов, за наявності яких рішення, дії та бездіяльність представників самоврядних професій можуть бути оскаржені

до адміністративних судів, зауважимо, що основною підставою залучення досліджуваних суб'єктів до участі в адміністративному судочинстві в статусі відповідача є позов про оскарження їх дій, рішень або бездіяльності у випадках передбачених КАС та законами України. При цьому, в адміністративному судочинстві діє принцип, згідно з яким суб'єкт владних повноважень має довести, що його рішення, дії або бездіяльність були такими, що відповідають закону і не порушують прав фізичних або юридичних осіб (ч. 2 ст. 71 КАС України), але не уточнюється, чи розповсюджується цей принцип на спори з приводу законності рішень, дій або бездіяльності інших публічних осіб (у тому числі, представників самоврядних професій), які не є суб'єктами владних повноважень.

Підставою участі представника самоврядної професії в адміністративному судочинстві у статусі відповідача може стати не тільки подання позову про оскарження їх дій, рішень або бездіяльності фізичними або юридичними особами, але і позови про скасування документа, що підтверджує право на зайняття відповідних видом діяльності (сертифікату, кваліфікаційного свідоцтва тощо). Суб'єктами звернення з позовом, у цьому разі, можуть виступати органи державної влади (наприклад, Міністерство юстиції України щодо нотаріусів), а також самоврядні організації (Аудиторська палата України тощо).

Прийняття адміністративним судом позову, відповідачем у якому зазначена конкретна особа – представник самоврядної професії, створює правові наслідки, за яких останній зобов'язаний вступити до адміністративного судового процесу. Подібні зобов'язання виникають і в тому разі, якщо представник самоврядної професії залучається до справи в якості експерта (судовий експерт), спеціаліста (аудитор, оцінювач тощо), свідка (будь-яка особа) або представника сторони (адвокат). Аналіз ст. ст. 56-59, 65-67 КАС України дозволяє зробити висновок, що фактичними підставами залучення представника самоврядної професії до участі в адміністративному судочинстві в зазначеному процесуальному статусі (експерт, спеціаліст та ін.) є: 1) звернення сто-

рони адміністративного судового процесу до представника самоврядної професії для отримання відповідних публічних послуг (представництво, оцінка майна тощо) та укладення договору про надання відповідних послуг; 2) наявність у розпорядженні представника самоврядної професії відомостей (інформації), які можуть сприяти у встановленні істини у справ, за умови, якщо така інформація не становить професійну таємницю або іншу службову інформацію, яка не може бути розголошеною представником самоврядної професії.

Правовими підставами участі представника самоврядної професії в адміністративному судочинстві виступають: 1) судовий виклик (повістка), адресована конкретній особі; 2) ухвала адміністративного суду про залучення до справи експерта або спеціаліста для надання експертного висновку або висновку спеціаліста по конкретній адміністративній справі; 3) договір про надання публічних послуг представником самоврядної професії.

Адвокати, як представники самоврядних професій, як правило, беруть участь в адміністративному судочинстві в статусі представника сторони. В. В. Заборовський зазначає, що підставою участі адвоката в судовому процесі є договір про надання адвокатських послуг (правової допомоги чи представництва) [8, с. 143]. Однак, на нашу думку, договір про надання правової допомоги є лише однією з підстав представництва інтересів адвокатом сторони в адміністративному судовому процесі. Крім того, такою підставою є свідоцтво про заняття адвокатською діяльністю, яке він повинен пред'явити до адміністративного суду разом із договором. У разі наявності у сторони адміністративного судового процесу права на безоплатну правову допомогу відповідно до Закону «Про безоплатну правову допомогу» [9], підставами представництва адвокатом інтересів таких осіб є: 1) звернення особи до центру надання безоплатної правової допомоги за отриманням такої допомоги; 2) рішення центра з надання безоплатної правової допомоги про надання конкретній фізичній особі такої допомоги; 3) договір, укладений між

центром безоплатної правової допомоги та адвокатом.

Розглянуті вище підстави участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві обумовлюють виникнення в останніх обов'язку вступити до судового адміністративного процесу, крім випадків, коли така участь може зумовити конфлікт інтересів (за наявності підстав для відводу та самовідводу). Далі розглянемо ті підстави, внаслідок яких у представника самоврядної професії виникає право (а не обов'язок) вступити в адміністративний судовий процес або звернутися до адміністративного суду із позовом про захист власних інтересів або прав. До таких випадків належать: по-перше, вступ представника самоврядної професії до адміністративного судочинства в статусі третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на стороні позивача або відповідача; по-друге, звернення представника самоврядної професії до адміністративного суду із позовом у статусі позивача.

Підставою участі представника самоврядної професії в адміністративному судочинстві в статусі третьої особи, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача або відповідача є: 1) наявність фактичних даних про те, що рішення адміністративного суду може вплинути на їхні інтереси, права, свободи або обов'язки; 2) надходження клопотання від сторони адміністративного процесу про залучення представника самоврядної професії на стороні третьої особи, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору (або зазначення про це в позовній заяві); 3) винесення суддею адміністративного суду ухвали про залучення представника самоврядної професії до участі в адміністративній справі в статусі третьої особи без пред'явлення самостійних вимог за клопотанням сторони або за власною ініціативою, якщо суддя дійде до висновку, що рішення суду може вплинути на інтереси, права або обов'язки цього представника самоврядної професії.

У статусі позивача представник самоврядної професії може подавати позовну заяву до адміністративного суду з таких підстав: 1) порушення органом державної

влади або місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень професійних прав або інтересів представника самоврядної професії, неправомірного втручання в їх професійну діяльність; 2) виникнення спору щодо надання (або анулювання чи відкликання) фізичній особі свідоцтва про право на зайняття відповідною професійною діяльністю; 3) виникнення спору між представником самоврядної професії та самоврядною організацією; 4) притягнення представника самоврядної професії до адміністративної або дисциплінарної відповідальності (оскарження цього рішення).

Таким чином, конкретними підставами участі представників самоврядних професій у різних процесуальних статусах в адміністративному судочинстві є: 1) прийняття адміністративним судом позову про оскарження рішень, дій або бездіяльності представника самоврядної професії, або про анулювання (відкликання) свідоцтва про право на зайняття професійною діяльністю та направлення представнику самоврядної професії судової повістки про залучення його до справи в статусі відповідача; 2) подання представником самоврядної професії позову до адміністративного суду про захист своїх професійних прав та інтересів у відносинах з органами державної влади, місцевого самоврядування, самоврядними організаціями та іншими владними суб'єктами; 3) винесення адміністративним судом ухвали про залучення представника самоврядної професії в статусі експерта, спеціаліста або третьої особи, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору; 4) укладення договору про надання публічних послуг (надання правової допомоги, оцінки, проведення експертизи тощо) з представником самоврядних професій.

Проведений аналіз підстав участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві дозволяє зробити висновок, що національне законодавство містить ряд недоліків, що на практиці ускладнюють їх розуміння. Для їх усунення пропонуємо: 1) поширити юрисдикцію адміністративних судів на спори, що виникають з приводу дій, рішень або бездіяльності невіддільних суб'єктів, що надають

---

---

### АНОТАЦІЯ

*У статті розкрито значення підстави участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві; визначено критерії класифікації підстав участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві; охарактеризовано окремі підстави участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві.*

публічні послуги (у тому числі, представників самоврядних професій); 2) у КАС України визначити поняття рішень, дій та бездіяльності невіддільних суб'єктів, що надають публічні послуги; 3) у Законі «Про доступ до публічної інформації» уточнити зміст категорії «інформація, що становить суспільний інтерес». Розширення та конкретизація підстав участі представників самоврядних професій в адміністративному судочинстві сприятиме підвищенню рівня захисту їх професійних інтересів, а також прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, які звертаються до них для отримання публічних послуг, що, у свою чергу, є запорукою підвищення якості професійних послуг, що надаються представниками самоврядних професій та рівня відповідальності останніх перед суспільством та державою.

### Література

1. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права: підручник. / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2005. – 275 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005.- № 32. – Ст. 1918.

### SUMMARY

*In the article the reasons mentioned participation of self professions in administrative proceedings; Criteria for classification grounds participation of self-governing professions in administrative proceedings; characteristic of some reasons participation of self-governing professions in administrative proceedings.*

3. Плахотіна Н. А. Проблеми правового регулювання примирливо-третейської форми трудових процесуальних відносин з вирішення колективних розбіжностей / Н. А. Плахотіна // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2012. – №25. – С. 105-113.

4. Лужанський А. В. Особливості доступу до суду у справах про оскарження оцінки майна на стадії виконавчого провадження / А. В. Лужанський // Вісник Верховного Суду України. – 2011. – № 9(133). – С. 28-33.

5. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22.04.1993 № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.

6. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 №4212-VI // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 441.

7. Заборовський В. В. Правовий аналіз підстав участі адвоката в цивільному судочинстві України / В. В. Заборовський // Порівняльне аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 142-145.

8. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.