

Д. О. Решетка,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ОСІБ, ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ МОБІЛІЗАЦІЇ У МЕЖАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Актуальність статті полягає в тому, що правозастосовна практика свідчить про те, що на сьогоднішній день адвокатська діяльність в рамках представництва інтересів осіб, які підлягають мобілізації, має досить обмежений характер та досить часто здійснюється із порушенням прав, як самих мобілізованих, так і адвокатів. Мета статті полягає в опрацюванні перспективних напрямів удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює представництво інтересів осіб, які підлягають мобілізації у межах адміністративного судочинства. Наголошено, що в контексті удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює представництво інтересів осіб, які підлягають мобілізації у межах адміністративного судочинства необхідним є вирішення проблеми забезпечення доступу осіб, які підлягають мобілізації, до правосуддя. Наразі, особи, які підлягають мобілізації, мають досить низькі можливості доступу до правосуддя. Вирішення вказаного проблемного питання має бути здійснено шляхом: по-перше, розширенням гарантій, передбачених Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» таким пунктом, як можливість звернення до адвокатів; по-друге, розширення гарантій діяльності адвокатів, особливо в частині роботи із суб'єктами мобілізації; по-третє, підвищення відповідальності суб'єктів мобілізаційної діяльності за вчинення неправомірних дій по відношенню до осіб, які підлягають мобілізації. Okремо варто вирішити проблему легітимності адвокатського звернення в контексті взаємодії адвокатів та суб'єктів мобілізаційної діяльності. Суд визнав, що адвокатський запит не є зверненням військовозобов'язаного щодо розв'язання питання про надання відстрочки від призову. Зроблено висновок, що проблема удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює представництво інтересів осіб, які підлягають мобілізації у межах адміністративного судочинства є комплексною. А відтак, запровадження зазначених вище кроків, як вбачається, дозволить системно підійти до вирішення існуючих проблем, а відтак, більш комплексно захистити права, свободи та інтереси громадян, які підлягають мобілізації.

Ключові слова: удосконалення, адміністративне законодавство, представництво, інтереси осіб, мобілізація, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Правозастосовна практика свідчить про те, що на сьогоднішній день адвокатська діяльність в рамках представництва інтересів осіб, які підлягають мобілізації, має досить обмежений характер та досить часто здійснюється із порушенням прав, як самих мобілізованих, так і адвокатів. Зазначене, як вбачається, обумовлено наступними чинниками: по-перше, нехтуванням суб'єктами реалізації мобілізаційної діяльності гарантіями діяльності адво-

катів, які передбачені Конституцією та іншими законодавчими актами; по-друге, недосконалістю адміністративного процесуального законодавства; по-третє, відсутністю у мобілізованих осіб реальних практичних можливостей скористатися правничою допомогою, після потрапляння до ТЦК; по-четверте, обмеженістю доступу до правосуддя; тощо. А відтак, вирішення існуючих проблем у досліджуваній сфері, вимагає проведення комплексних досліджень, присвячених опрацюванню пер-

спективних напрямів удосконалення адміністративного законодавства у цій сфері. Отже, важливим кроком, який має бути здійснено з метою вирішення відповідних проблем, – це вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює представництво інтересів осіб, які підлягають мобілізації у межах адміністративного судочинства.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні питання, присвячені характеристиці інституту представництва в адміністративному судочинстві, у своїх наукових працях розглядали: Ю. М. Бисага, Л. Д. Будзан, І. О. Гловацький, Т. О. Гуржій, Я. П. Зейкан, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Є. В. Курінний, С. С. Овчарук, О. Д. Святоцький, М. І. Смокович, А. О. Селіванов, В. К. Шкарупа та багато інших. Втім, незважаючи на велику кількість теоретичних здобутків, у зазначеній сфері залишається велика кількість проблем правового та організаційного характеру, які потребують вирішення.

Саме тому метою статті є: опрацювати перспективні напрями удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює представництво інтересів осіб, які підлягають мобілізації у межах адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що наразі на законодавчому рівні немає єдиного сформованого підходу щодо напрямів удосконалення адміністративного законодавства у досліджуваній сфері суспільного життя. А відтак, на нашу думку, першочерговими кроками має бути розробка декількох концептуальних та стратегічних нормативно-правових актів. Ю. П. Сурмін та Ю. В. Чабанова пишуть, що концепція являє собою провідний ідейний задум, визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм, планів дій здебільшого на національному рівні. У цьому разі концепція слугує основою для прийняття рішень і вирішення конкретних завдань. У державному управлінні вважається доцільним попередньо розробляти науково-обґрунтовану концепцію усіх значущих політичних та законодавчих рішень. Як документ концепція розробляється державними органами з метою визначення

основних засад (напрямів, пріоритетів) реалізації державної політики у відповідній сфері, якою передбачаються заходи для вирішення конкретної проблеми (наприклад, концепція адміністративної реформи, концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, концепція етнопціональної політики України) [1, с. 342]. Отже, концепція, як нормативно-правовий акт, представляє собою прийнятий у встановленому законом порядку спеціально уповноваженими суб'єктами нормативний документ, який визначає: по-перше, проблеми, які існують в тій чи іншій сфері суспільного життя; по-друге, систему ідей, за допомогою яких розкривають напрямки вирішення певної проблеми; по-третє, набір інструментів та засобів, які використовуються задля досягнення певної мети; по-четверте, очікувані результати, яких прагне досягти законодавець запроваджуючи цей документ.

Поряд із концепцією досить часто приймаються стратегічні документи. Стратегія, відмічає авторський колектив Енциклопедичного словника з державного управління Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко та А. М. Михненко, являє собою виважений підхід до розв'язання критично важливих і складних (стратегічних) проблем; модель програмування діяльності для досягнення встановлених цілей. Стратегія обов'язково визначає пріоритети (першочергові для реалізації напрями, цілі, проблеми), які дають корисну основу для розподілу обмежених ресурсів [1, с. 679]. На думку З. Шершньової та С. Оборської, стратегія – це довгостроковий курс розвитку фірми, спосіб досягнення цілей, який вона визначає для себе, керуючись власними міркуваннями в межах своєї політики. Сутність стратегії визначається присутністю наступних процедур: визначення напрямків досягнення цілей; встановлення взаємодії із зовнішнім середовищем; визначення складності внутрішньої структури; формування стратегічних планів та змін в організаційній структурі управління; постійне уточнення в процесі діяльності підприємства [2].

Таким чином, удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює

представництво інтересів осіб, які підлягають мобілізації у межах адміністративного судочинства, має передбачати розробку та прийняття наступних нормативно-правових актів:

1) «Концепції вдосконалення мобілізаційної політики в Україні», метою якої має бути забезпечення ефективної роботи суб'єктів мобілізаційної діяльності, а також створення високого рівня готовності держави до реагування на військову загрозу з боку російської федерації. Завданнями даного нормативно-правового акту мають бути: якісне вдосконалення нормативно-правової основи для проведення мобілізації, а також реалізації мобілізаційної політики; забезпечення ефективної взаємодії між суб'єктами мобілізаційної діяльності; покращення системи фінансового, матеріально-технічного, науково-методичного та іншого забезпечення суб'єктів мобілізації; розширення просвітницьких програм; вдосконалення системи забезпечення та захисту законних прав, свобод та інтересів осіб, що підлягають мобілізації.

2) «Стратегії розвитку адвокатури в умовах воєнного стану», метою якої є розвиток адвокатури в умовах воєнного стану, а також сприяння доступності особам, які підлягають мобілізації, військовослужбовцям та членам їх родин до правової допомоги. Стратегічними напрямками вдосконалення інституту адвокатури мають бути: по-перше, посилення гарантій діяльності адвокатів, особливо у відносинах із суб'єктами мобілізаційної діяльності, наприклад ТЦК та СП; по-друге, вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації адвокатів, зокрема в частині знання законодавства про військову службу, мобілізацію та мобілізаційну підготовку, тощо; по-третє, за необхідності, надання захисту адвокатам від можливого впливу з боку органів державної влади, а також безпосередньо суб'єктів реалізації заходів мобілізації; по-четверте, розробка системи моніторингу та оцінки діяльності адвокатів, тощо;

3) «Стратегії вдосконалення системи адміністративного судочинства». Мета даного документа полягає у комплексному вдосконаленні адміністративного судочинства, а також забезпечення вільного

доступу громадян до останнього. В умовах воєнного стану ключовим призначенням вказаного нормативного документу має бути: а) забезпечення доступності громадян до системи правосуддя; б) вирішення інституційних проблем, пов'язаних із роботою судів; в) вирішення кадрових проблем в системі адміністративного судочинства; г) вдосконалення системи гарантій щодо доступу до правосуддя осіб, які підлягають мобілізації, а також військовослужбовців та членів їх сімей.

В контексті удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює представництво інтересів осіб, які підлягають мобілізації у межах адміністративного судочинства необхідним є вирішення проблеми забезпечення доступу осіб, які підлягають мобілізації, до правосуддя. Так, ще у 2020 році В. В. Борякіна виділила наступні основні проблеми забезпечення доступу до адміністративного судочинства: недосконала система предметної і територіальної підсудності адміністративних судів; дорожнеча судового процесу, що виявляється, переважно через високу ставку судового збору; надання неякісної первинної та вторинної правової допомоги; дотримання строків в адміністративному судочинстві. Для подолання зазначених проблем потрібно внести відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України стосовно збільшення строків оскарження рішень суду, та усунення можливостей зловживання учасниками процесу своїми процесуальними правами, тоді як для усунення перевищеного навантаження на суддів доречно збільшити штат адміністративних судів як результат проведеної судової реформи. Усе це підвищить рівень доступу фізичних і юридичних осіб до судового захисту адміністративними судами. Забезпечення осіб якісним та дієвим вирішенням питання стосовно захисту прав та свобод у вирішенні публічно-правового спору водночас посилить рівень законності і відповідальності органів публічного адміністрування за свою діяльність та, у свою чергу, відновить втрачену довіру населення до судової системи України [3]. Наразі, особи, які підлягають мобілізації, мають досить низькі можливості доступу

до правосуддя. Вирішення вказаного проблемного питання має бути здійснено шляхом: по-перше, розширенням гарантій, передбачених Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» таким пунктом, як можливість звернення до адвокатів; по-друге, розширення гарантій діяльності адвокатів, особливо в частині роботи із суб'єктами мобілізації; по-третє, підвищення відповідальності суб'єктів мобілізаційної діяльності за вчинення неправомірних дій по відношенню до осіб, які підлягають мобілізації.

Окремо варто вирішити проблему легітимності адвокатського звернення в контексті взаємодії адвокатів та суб'єктів мобілізаційної діяльності. Суд визнав, що адвокатський запит не є зверненням військовозобов'язаного щодо розв'язання питання про надання відстрочки від призову. Адвокатський запит до територіального центру комплектування для надання інформації про можливість отримання відстрочки від призову не можна ототожнювати зі зверненням військовозобов'язаного для прийняття рішення про відстрочку. Таке рішення виніс Верховний суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у постанові від 7 листопада 2024 року по справі № 340/2502/23, повідомляє «Судово-юридична газета». Як зазначається, адвокатський запит не є зверненням військовозобов'язаного щодо розв'язання питання про надання відстрочки від призову. Згідно зі справою, чоловік звернувся до суду з позовом, в якому просив визнати протиправним та скасувати рішення ТЦК про відсутність у нього обставин, які дають право на відстрочку. Він посилався на утримання ним трьох дітей віком до 18 років. Так, чоловік отримав повістку з проханням з'явитися до ТЦК. Згодом на адресу ТЦК представником чоловіка – адвокатом – було направлено адвокатський запит із проханням надати інформацію щодо можливості надання відстрочки, оскільки клієнт є особою на утриманні якого перебуває троє дітей віком до 18 років. ТЦК листом повідомив, що підстави для відстрочки відсутні, оскільки у чоловіка лише двоє дітей у віці до 18 років і одна дитина – у віці до 21 року. Верховний суд погодився з висновками

судів попередніх інстанцій про помилковість доводів позивача в частині ототожнення поданого адвокатського запиту щодо надання інформації про можливість отримання відстрочки від призову зі зверненням для прийняття рішення про відстрочку [4].

Тож, першим важливим аспектом є визначення переліку документів, необхідних для підтвердження правового статусу адвоката. Дане питання регламентується абз. 2 ч. 1 ст. 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», де вказано, що до адвокатського запиту додаються посвідчені адвокатом копії свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, ордера або доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. Вимагати від адвоката подання інших документів забороняється [5]. Однак, на практиці виникають ситуації, коли адвокату відмовляють у наданні відповіді на адвокатський запит у зв'язку з відсутністю договору про надання правової допомоги. Щодо можливості додавання договорів про надання правової допомоги до адвокатських запитів у науковій юридичній літературі зазначається про те, то деякі науковці заперечують її як таку, виходячи насамперед з необхідності додержання адвокатської таємниці. Однак така позиція не знаходить підтримки повною мірою вченими, які визнають договір про надання правової допомоги єдиною підставою здійснення адвокатської діяльності, що врегульовує взаємовідносини адвоката із своїм клієнтом, а тому у випадку якщо ні клієнт, ні адвокат не ставлять собі за мету дотримання адвокатської таємниці, яка може міститися в умовах такого договору, він може використовуватись адвокатом для підтвердження своїх повноважень (насамперед, що стосується можливості застосування витягу з договору) та не ускладнюватиме в деяких випадках реалізацію професійного права на запит (в аспекті необхідності оформлення довіреності чи ордеру адвоката) [6, с. 336–337].

Наступними проблемними питаннями, яким слід приділити увагу в контексті удосконалення адміністративного зако-

нодавства, яке регулює представництво інтересів осіб, які підлягають мобілізації у межах адміністративного судочинства, є вирішення інституційних (організаційно-управлінських) проблем. В даному контексті, перш за все, слід вирішити питання із нестачею кадрів в адміністративних судах. Так, очільник ВРП звернув увагу, що судді працюють в умовах надмірного навантаження, у ситуації постійного стресу, щодня наражають себе на небезпеку через ракетні удари і обстріли артилерією. У таких умовах частина суддів не витримує напруження і звільняється у відставку. «Тенденція досить тривожна. Втрачаємо найбільш досвідчених і професійно підготовлених суддів віком 45–50 років, перспектива заміни яких найближчим часом є досить примарною. Протягом січня – серпня 2024 року Вища рада правосуддя ухвалила рішення про звільнення 186 суддів, з яких у відставку і за власним бажанням звільнено 162 судді, упродовж минулого (2023) – 325 суддів [7]. Вирішення означеної проблеми, як вбачається має надважливе значення, оскільки забезпечить не просто реалізацію права на доступ до правосуддя, а й забезпечить більш швидкий розгляд справ, що зменшить навантаження на діючих суддів.

Зазначене вище дає можливість виділити таку проблему, як кадрове забезпечення. Так, кадрове забезпечення – це здійснювана в процесі управління діяльність, змістом якої є забезпечення органів, установ, їх підрозділів необхідним контингентом осіб, які відповідають певним вимогам, інформацією про них, а також впровадження науково-обґрунтованих методів добору, розстановки, професійного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів, стимулювання їхньої роботи, правового регулювання трудової діяльності та надання правового захисту працевлаштованим [8]. В рамках представленої в роботі проблематики вдосконалення кадрового забезпечення носить комплексний характер та передбачає: по-перше, вдосконалення системи підготовки та відбору кадрів до судів, зокрема адміністративних; по-друге, покращення системи ефективності підвищення кваліфікації адвокатів за відповідним напрямом;

по-третє, створення новітніх програм підготовки фахівців у відповідному напрямку.

І останній аспект, на який слід звернути увагу, – інформаційне забезпечення. Вдосконалення останнього має передбачати: 1) розширення доступу суб'єктів відповідних правовідносин до чинного законодавства, змін у ньому і так далі; 2) запровадження спеціалізованих інформаційно-комунікаційних систем та технологій; 3) розширення просвітницької та науково-дослідної роботи у досліджуваному напрямку.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу констатувати, що проблема удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює представництво інтересів осіб, які підлягають мобілізації у межах адміністративного судочинства є комплексною. А відтак, запровадження зазначених вище кроків, як вбачається, дозволить системно підійти до вирішення існуючих проблем, а відтак, більш комплексно захистити права, свободи та інтереси громадян, які підлягають мобілізації.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
2. Шершньова З. Є., Оборська С. В. Стратегічне управління : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 1999. 384 с.
3. Борякіна В. В. Гарантії доступу до адміністративного судочинства. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія : Право. 2020. № 30. С. 70–77. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2020-30-08>.
4. Вонс Р. Чи можуть адвокати звертатися до ТЦК за відстрочкою для своїх клієнтів? Вердикт Верховного суду. *Главком* : [сайт]. URL: <https://glavcom.ua/country/incidents/chi-mozhut-advokati-zvertatisja-do-ttsk-za-vidstrochkoju-dlja-svojikh-klijentiv-verdikt-verkhovnoho-sudu-1031342.html>
5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 лип. 2012 р. № 5076-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17/conv#Text>
6. Заборовський В. В., Манзюк В. В. Документальне підтвердження правового

- статусу адвоката як необхідна умова реалізації права на запит. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2021. Вип. 64. С. 335–340
7. Усик Г. Вітчизняна судова система працює у критичних умовах через значний дефіцит суддівських кадрів. *Вища рада правосуддя* : [сайт]. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vitchyznyana-sudova-systema-pracyuye-u-krytychnyh-umovah-cherez-znachnyu-deficyt-suddivskyh>
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 6. Державна служба / [наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін, В. М. Сороко та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. 524 с.
-

Reshetka D. Promising directions for improving administrative legislation regulating the representation of interests of persons subject to mobilization within the framework of administrative proceedings

The relevance of the article lies in the fact that law enforcement practice indicates that today the legal activity within the framework of representing the interests of persons subject to mobilization is quite limited and is often carried out with a violation of the rights of both the mobilized themselves and the lawyers. The purpose of the article is to study promising areas for improving administrative legislation that regulates the representation of the interests of persons subject to mobilization within the framework of administrative proceedings. It is emphasized that in the context of improving administrative legislation that regulates the representation of the interests of persons subject to mobilization within the framework of administrative proceedings, it is necessary to solve the problem of ensuring access to justice for persons subject to mobilization. Currently, persons subject to mobilization have rather low opportunities for access to justice. The solution to the above-mentioned problem should be carried out by: first, expanding the guarantees provided for by the Law of Ukraine "On Mobilization Preparation and Mobilization" with such a clause as the possibility of contacting lawyers; second, expanding the guarantees of lawyers' activities, especially in terms of working with mobilization subjects; third, increasing the responsibility of mobilization subjects for committing unlawful acts in relation to persons subject to mobilization. It is worth separately addressing the issue of the legitimacy of a lawyer's appeal in the context of interaction between lawyers and mobilization subjects. The court recognized that a lawyer's request is not an appeal by a conscript to resolve the issue of granting a deferment from conscription. It was concluded that the problem of improving administrative legislation regulating the representation of interests of persons subject to mobilization within the framework of administrative proceedings is complex. Therefore, the implementation of the above steps, as it seems, will allow for a systematic approach to solving existing problems, and therefore, to more comprehensively protect the rights, freedoms, and interests of citizens subject to mobilization.

Key words: *improvement, administrative legislation, representation, interests of persons, mobilization, administrative proceedings.*