



Верховний
Суд

Доступ до правосуддя і належне підтвердження повноважень адвоката в адміністративному процесі

Ян БЕРНАЗЮК

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ
Тренінг: «Представництво в
адміністративному судочинстві»
17 жовтня 2025 року

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ПЕРЕВІРКИ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕДСТАВНИКА

1. Суд не має права зводити перевірку повноважень представника до формального перегляду документів. Такий підхід суперечить самій сутності правосуддя, оскільки процесуальні вимоги — це не самоціль, а інструмент гарантування справедливого судового розгляду.
2. Представництво — це не лише документальне підтвердження права діяти від імені іншої особи. Це, насамперед, реальне волевиявлення довірителя, який делегує адвокату право захищати свої права та інтереси у суді. Тому будь-який документ — ордер, договір, довіреність чи доручення — має сприйматися судом не ізольовано, а у контексті забезпечення справжньої, а не формальної участі сторони в процесі.

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ПЕРЕВІРКИ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕДСТАВНИКА

3. Завдання суду полягає у досягненні розумного балансу між вимогами процесуальної форми та сутністю права на доступ до правосуддя. Процесуальний формалізм допустимий лише настільки, наскільки він служить законності, передбачуваності та рівності сторін. Натомість надмірний формалізм підриває довіру до суду і порушує принцип ефективного захисту.

4. Перевірка повноважень представника — це прояв обов'язку суду діяти добросовісно, розумно і справедливо, забезпечуючи кожній особі реальну можливість бути почутою і скористатися правничою допомогою.

ПОВ'ЯЗАНІ ПОНЯТТЯ:

1. Доступ до правосуддя, апеляційне та касаційне оскарження
2. Представник та самопредставник
3. Адвокат
4. Ордер, довіреність (доручення) та договір про надання правової допомоги
5. Принципи рівності та змагальності
6. Виклик (повідомлення) сторони
7. Поновлення пропущеного строку
8. Тривалість судового провадження
9. Ефективний захист
10. Формалізм
11. Процесуальна економія
12. Заборона зловживання процесуальними правами (добросовісність)
13. Суддівський розсуд та мотивованість
14. Довіра до суду

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ

1. Чи відповідає інтересам довірителя вимогливість суду до документів, які підтверджують повноваження представника?
2. Чи може представник підтвердити суду свої повноваження без надання жодного документу або його копії з підписом довірителя?
3. Які можуть існувати причини ненадання представником документів, що підписані довірителем?
4. Чи у всіх випадках вручення/надсилання документу представнику вважається врученням/надсиланням стороні?

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 131-2

Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура.

Виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення.

Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

Перехідні положення

п. 10 Представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня 2020 року.

Постанова Верховного Суду від 13 вересня 2023 року у справі № 120/17879/21-а

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/113437563>

Під час розгляду цієї справи в касаційному порядку від двох позивачів надійшли клопотання про відмову від заявлених ними позовних вимог. Вказані клопотання обґрунтовані тим, що цим особам не було нічого відомо про наявність судової справи, а також що жодних договорів про надання правової допомоги ними підписано не було, відтак підстави для представництва їх інтересів у судах відсутні.

З огляду на вимоги статей 55, 129 Конституції України, пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також положення статей 11, 42, 44 та 46 КАС України зроблено висновок про те, що **суд зобов'язаний створити учасникам справи (позивачу, відповідачу, третім особам, а також їх представникам) належні можливості для використання всіх процесуальних прав, визначених КАС України, зокрема, подавати докази; брати участь у судових засіданнях; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи; подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб.**

Постанова Верховного Суду від 13 вересня 2023 року у справі № 120/17879/21-а

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/113437563>

Зважаючи на встановлення КАС України імперативного обов'язку суду повідомляти усіх учасників справи про дату, час і місце судових засідань, вчинення інших процесуальних дій, а також враховуючи неповідомлення судами першої та апеляційної інстанції позивачів про розгляд цієї справи, суд касаційної інстанції дійшов висновку про порушення судами норм процесуального права, зокрема, положень статей 124, 126, 174, 194, 251, 301, 306 КАС України.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого **суд зобов'язаний вживати заходів для з'ясування складу учасників судового процесу їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), повідомляти усіх учасників справи про дату, час і місце судових засідань, а також про вчинення відповідних процесуальних дій; КАС України не містить норм, зі змісту яких вбачається можливість ненадіслання процесуальних документів у справі учасникам справи, з огляду на участь у справі їх представника.**

Постанова Верховного Суду від 29 січня 2025 року у справі № 300/7062/23

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/124782406>

Ордер адвоката, сформований в електронній формі, поданий через систему "Електронний суд" та підписаний КЕП, є належним підтвердженням його повноважень. Відмова у прийнятті такого ордера порушує принципи електронного правосуддя, закріплені в міжнародних та національних нормативних актах.

Судове рішення про повернення апеляційної скарги через відсутність фізичного підпису на ордері є незаконним та підлягає скасуванню. Відсутність власноручного підпису на ордері не може бути підставою для повернення апеляційної скарги, якщо документ підписаний КЕП.

Постанова Верховного Суду від 20 грудня 2024 року у справі № 200/4992/24

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123946440>

Суд визнав помилковим та надмірно формальним підхід судів щодо дослідження доданої до адміністративного позову довіреності, наголосивши при цьому, що кожна особа має право звертатися до адміністративного суду через представника, якщо це передбачено законом. Директор юридичної особи, яка здійснює захист прав фізичних осіб пенсіонерів на професійній основі, має право представляти інтереси фізичної особи, якщо така особа належним чином уклала угоду з такою юридичною особою про представництво її інтересів.

Верховний Суд наголосив, що за встановлених обставин, повернення позовної заяви суперечить основоположним принципам доступу до суду та верховенства права, які передбачають забезпечення ефективного захисту прав особи.

Постанова Верховного Суду від 20 грудня 2024 року у справі № 200/4992/24

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123946440>

Суд також зауважив, що у спорах, які стосуються соціального захисту, зокрема, права на пенсійне забезпечення, представництво інтересів особи може здійснюватися іншою фізичною особою. При цьому обов'язкової наявності в такої особи статусу адвоката процесуальний закон, саме у такій категорії справ, не вимагає.

Нотаріально посвідчена довіреність, де зазначено одного або декілька представників, є достатнім доказом повноважень особи, що подає позовну заяву.

Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2024 року у справі №240/19893/22

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/118531454>

Рішенням Житомирського окружного адміністративного суду від 07 грудня 2022 року адміністративний позов задоволено частково: зобов'язано Головне управління Пенсійного фонду України в Житомирській області здійснити з 01 березня 2022 року нарахувати та виплатити підвищення до пенсії як непрацюючому пенсіонеру.

Ухвалою Сьомого апеляційного адміністративного суду від 12 вересня 2023 року визнано нечинним рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 07 грудня 2022 року та закрито провадження у справі.

В обґрунтування касаційної скарги скажник зазначає, що оскаржуване судове рішення ухвалено з порушенням положень частини третьої статті 9, частини першої статті 189, пункту 2 частини першої статті 328 КАС України.

Доводи касаційної скарги позивача полягають у тому, що з апеляційною скаргою, заявою про поновлення строку на апеляційне оскарження та заявою про відмову від позову він не звертався.

На думку позивача, суд апеляційної інстанції при вирішенні питання про прийняття апеляційної скарги та заяви про відмову від позову не перевінив законність та правильність оформлення зазначених документів на предмет оплати та підписання їх особисто позивачем та дійшов необґрунтованого висновку про наявність підстав для відкриття апеляційного провадження, а в подальшому про задоволення заяви про відмову від позову та закриття провадження у справі.

Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2024 року у справі №240/19893/22

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/118531454>

Зважаючи на вагомі процесуальні та матеріально-правові наслідки відмови позивача від позову (зокрема, неможливість повторного звернення з тотожним позовом) та на необхідність запобігання умисним дискредитуючим діям, на суді лежить обов'язок ретельної перевірки дійсного волевиявлення позивача та законності його процесуальних дій, особливо при наявності "незвичайного характеру" поданих документів, як-от розбіжності в даних та адресах.

Ця перевірка, яка має здійснюватися, проявляючи розумну обачність (due diligence), є обов'язковою передумовою прийняття відмови від позову і вимагає роз'яснення сторонам наслідків такої відмови, а також з'ясування відсутності порушень чийсь-небудь прав, свобод чи інтересів, що, за наявності раціональних сумнівів, може бути ефективно реалізовано лише в судовому засіданні з викликом учасників справи

Ухвала Верховного Суду від 16 квітня 2024 року у справі № 520/986/22

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/118402238>

У провадженні Верховного Суду (ВС) перебувала адміністративна справа за позовом банку до НБУ, поданим ще до визнання банку неплатоспроможним. До початку касаційного розгляду до ВС надійшли дві заяви про відмову від позову: від Уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) на ліквідацію банку та від адвоката, якому Уповноважена особа видала довіреність. Заявники мотивували відмову тим, що спірне рішення втратило юридичне значення для банку після початку ліквідаційної процедури.

Однак третя особа у справі – колишній акціонер банку – подала заперечення, стверджуючи, що прийняття цієї відмови порушить її права та інтереси як учасника справи, що прямо заборонено частиною шостою статті 47 КАС України.

Ухвала Верховного Суду від 16 квітня 2024 року у справі № 520/986/22

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/118402238>

Розглядаючи заяви про відмову, Верховний Суд застосував принцип диспозитивності, згідно з яким позивач може відмовитися від позову на будь-якій стадії процесу. Водночас, ключовою перешкодою для прийняття відмови є вимога статей 47 та 189 КАС України про те, що такі дії не повинні суперечити закону чи порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси.

Суд встановив, що оскільки позов був поданий банком до його віднесення до категорії неплатоспроможних (і рішення НБУ про неплатоспроможність було скасовано у судовому порядку), прийняття відмови від позову могло б призвести до порушення прав та інтересів третьої особи як колишнього акціонера та власника істотної участі банку.

Ухвала Верховного Суду від 16 квітня 2024 року у справі № 520/986/22

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/118402238>

Верховний Суд дійшов висновку, що задоволення клопотань про відмову від позову спричинить порушення права власників банку на доступ до суду у розумінні статті 55 Конституції України та пункту 1 статті 6 Конвенції.

Суд визначив, що ключовими умовами прийняття судом відмови позивача від адміністративного позову є:

- 1) відсутність обмежень у повноваженнях представника;
- 2) встановлення судом, що відмова не суперечить закону та не порушує чий-небудь права, свободи або інтереси;
- 3) роз'яснення заявнику наслідків відмови від позову.

ВИСНОВКИ

1. Конституційне право особи на звернення до суду кореспондується з її обов'язком дотримуватися встановлених процесуальним законом механізмів (процедур), в тому числі, вимог стосовно оформлення позовних заяв, скарг та інших документів, що подаються до суду.
2. Обов'язок суду перевірити належність доказів наявності у представника права вчиняти конкретну процесуальну дію зумовлений, головним чином тим, що такий представник виступає самотійно в суді від імені довірителя (особи, яка відмовилася захищати в суді свої права в порядку самопредставництва) і виконує процесуальні дії виключно в інтересах довірителя, набуваючи (змінюючи, припиняючи) для нього права та обов'язки.
3. Суд зобов'язаний перевірити щонайменше дві складові представництва, а саме, факт наявності повноважень на представництво інтересів певної особи та, окремо, обсяг таких повноважень, а саме, право на звернення з відповідним процесуальним документом до відповідного суду (інстанції) у конкретний момент часу.

ВИСНОВКИ

4. Таке право представника на звернення від імені довірителя може бути підтверджено лише документом, який демонструє дійсне волевиявлення учасника справи на надання повноважень конкретному адвокату, та є належним доказом, що дозволяє суду перевірити весь обсяг наданих повноважень.

5. Особливістю чотирьох документів, які відповідно до чинного законодавства посвідчують повноваження адвоката на надання правової допомоги, є те, що три з них (договір, довіреність та доручення) одночасно підтверджують і факт наявності у повіреного права бути представником, і обсяг такого представництва (це зумовлено тим, що ці документи, зазвичай, є двосторонніми та містять підпис довірителя). У свою чергу, ордер є одностороннім документом, що може самостійно (без договору) підтверджувати лише факт наявності у повіреного права бути представником та не містить інформації про обсяг такого представництва.

ВИСНОВКИ

6. Суд може виконати імперативну вимогу процесуального закону та перевірити наявність права в довірителя на підписання конкретного документу лише за умови, якщо разом з ордером додано завірену належним чином копію договору про надання правової допомоги (витягу з договору), про який зазначено у такому ордері. Такий підхід ґрунтується на імперативних вимогах закону та головним чином, спрямований на забезпечення інтересів особи, яка прийняла рішення брати участь у судовому процесі через представника, гарантування захисту її інтересів цим представником в межах наданих йому повноважень, що, у свою чергу, забезпечує справедливе і ефективне судочинство.

7. Звернення до суду з використанням правничої допомоги інших осіб, зокрема, адвоката, при реалізації права на справедливий суд (стаття 131-2 Конституції України, статті 16, 57 Кодексу адміністративного судочинства України та стаття 10 Закону України "Про судоустрій і статус суддів") передбачає надання до суду належних доказів дійсної волі особи, що є учасником справи, на уповноваження іншої особи на право надання правничої допомоги.

ВИСНОВКИ

8. Такі докази повинні виключати будь-які сумніви стосовно справжності та чинності такого уповноваження на момент вчинення певної процесуальної дії (докази повинні бути в оригіналі або у формі копії, якісно оформленої особою, що є учасником справи), а також стосовно охоплення такої дії дійсним колом повноважень представника, що делеговані йому особою, що реалізує право на справедливий суд.

9. Представник повинен демонструвати повагу до суду, підтверджуючи наявність повноважень на представництво, а також не позбавляти довірителя права знати про дії представника, зокрема, стосовно звернення з позовом, апеляційною або касаційною скаргами.

10. Повернення, наприклад, Верховним Судом касаційної скарги з огляду на підписання її особою, повноваження якої не підтверджені, та надання заявнику права в межах розумних строків та при дотриманні всіх інших вимог процесуального закону на повторне звернення до Верховного Суду з такою скаргою, не є обмеженням доступу до суду (зокрема, що гарантовано пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України), та забезпечує практичну можливість реалізації права особи на суд у формі касаційного оскарження судового рішення учасником справи особисто або через представника.

Додаткові джерела:

1. Берназюк Я.О. Право на справедливий суд та обов'язок суду перевірити обсяг повноважень представника <https://sud.ua/ru/news/blog/133573-pravo-na-spravedliviy-sud-ta-obovyazok-sudu-pereviriti-obsyag-povnovazhen-predstavnika>
2. Берназюк Ян. Розуміння принципів адміністративного судочинства в світлі його завдання та практики ЄСПЛ https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/principles_of_%20administrative_proceedings.pdf
3. Берназюк Ян. Конституційний принцип гласності судового процесу та особливості розгляду справ, які містять інформацію з обмеженим доступом <https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijnyj-pryntsyp-hlasnosti-sudovoho-protsesu-ta-osoblyvist-rozhliadu-sprav-iaki-mistiat-informatsiiu-z-obmezhenym-dostupom>
4. Берназюк Ян. Принцип рівності та заборони дискримінації під час вирішення приватно-правових та публічно-правих спорів https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/bernaziuk_principle_of_equality_prohibition_of_discrimination.pdf
5. Берназюк Ян. Особливості дотримання в адміністративному судочинстві принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Bernazuk_23_04_2021.pdf
6. Берназюк Ян. Застосування практики ЄСПЛ при тлумаченні принципів рівності та змагальності в адміністративному процесі <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/817702>
7. Берназюк Ян. Заборона дискримінації як конституційно-правовий принцип: поняття та особливості реалізації <https://constitutionalist.com.ua/zaborona-dyskryminatsii-iak-konstytutsijno-pravovyj-pryntsyp-poniattia-ta-osoblyvosti-realizatsii>
8. Берназюк Ян. Повідомлення (інформування) учасників справи як обов'язок суду забезпечити конституційні принципи рівності та змагальності https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/notifying_appeal_bernaziuk%20.pdf

Додаткові джерела:

9. Берназюк Ян. Принцип процесуальної економії як складова ефективності адміністративного судочинства // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 3 (21) – червень 2022 – С. 133-142. <https://maup.com.ua/assets/files/expert/21/10.pdf>
10. Берназюк Ян. Поняття та особливості принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2021. – Серія Право. – Випуск 66. – С. 135-141 https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/10/NVUzhNU_66.pdf
11. Берназюк Ян. Принцип змагальності судового процесу як складова права на справедливий судовий розгляд // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – Том 3 № 87 (2019). – С. 14-25. <http://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/376/331>
12. Берназюк Ян. Конституційний принцип рівності та його особливості в адміністративному судочинстві <https://sud.ua/ru/news/blog/143839-konstitutsiyniy-printsip-rivnosti-ta-yogo-osoblivosti-v-administrativnomu-sudochinstvi>
13. Берназюк Ян. Міжнародні стандарти дотримання принципу змагальності в судовому процесі <https://sud.ua/ru/news/blog/149910-mizhnarodni-standarti-dotrimannya-printsipu-zmagalnosti-v-sudovomu-protsesi>
14. Берназюк Ян. Конституційні принципи судочинства та обов'язок суду інформувати учасників справи про хід її розгляду https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/KU_notifyng_appeal_bernaziuk.pdf
15. Берназюк Ян. Формалізм та надмірний формалізм: особливості адміністративного судочинства https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prez_Bernaziuk_24_02_2023_Formalizm.pdf
16. Берназюк Ян. Принцип законності як один із елементів верховенства права: особливості застосування під час вирішення соціальних спорів» [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist%20\(1\).pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist%20(1).pdf)
17. Берназюк Ян. Адміністративний суд: конституційний статус, завдання та місце в системі судоустрою України // Слово Національної школи суддів України. – 2023, № 2(43) 2023, С. 28-46. http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2023_2_43/slovo02-23.pdf
18. Берназюк Ян. Письмове провадження та право бути почутим (між принципом процесуальної економії та доступом до правосуддя) https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/paper_trial_bernaziuk.pdf
19. Берназюк Ян. Конституційна гарантія доступу до правосуддя та обов'язок суду перевірити повноваження представника (самопредставника) https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/representive_bernaziuk_1.pdf



Верховний
Суд

Дякую за увагу!