

УДК 342.922(477)

М.В. ДЖАФАРОВА, канд. юрид. наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРЕДСТАВНИЦТВО В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Ключові слова: адміністративний процес, представництво, мета

В умовах побудови правової держави в Україні суттєвою гарантією щодо забезпечення суб'єктивних прав, свобод та інтересів громадян і організацій є судове представництво. Основоположні засади інституту процесуального представництва закріплені у ст.59 Конституції України, яка гарантує кожному право на правову допомогу і вільний вибір захисника своїх прав.

Із оновленням адміністративно-процесуального законодавства вказане конституційне положення знайшло своє відображення у ч.1 ст.56 Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС) України. Проте, зміст та реалізація положень, пов'язаних із використанням інституту процесуального представництва, викликають численні та справедливі питання як у практичних працівників, так і у науковців.

Варто звернути увагу на те, що окремі аспекти розуміння процесуального представництва у нормах КАС України розглядали такі вітчизняні вчені, як: В.Б. Авер'янов, В.І. Шишкін, І.О. Хар, В.К. Матвійчук, Г.П. Тимченко, А.Т. Комзюк, А.О. Селіванов, І.Б. Коліушко, Н.В. Александрова, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій, Є.В. Курінний та інші. Однак в адміністративно-процесуальній літературі поки що відсутні роботи, в яких би комплексно вивчалася ця проблема. Тому метою даної статті є дослідження правової регламентації повноважень та особливостей процесуального представництва, виявлення прогалин у їх нормативному регулюванні та надання рекомендацій щодо його удосконалення.

По-перше, необхідно підкреслити, що інститут процесуального представництва належить до загально-закріпленого інституту. Це пояснюється тим, що система адміністративного процесуального права передбачає виокремлення певних правових інститутів, що об'єднуються в загальну та особливу частини.

Загальна частина, як відомо, включає найбільш характерні категорії адміністративного процесу; об'єднує норми та інститути, які відіграють визначальну роль для всієї галузі адміністративного процесуального права, усіх проваджень і стадій адміністративного процесу. До загальної частини адміністративного процесуального права належать правові норми, які закріплюють: принципи адміністративного процесу; правовий статус учасників адміністративного процесу (адміністративного суду, сторін, третіх осіб, їх представників тощо); питання судових повідомлень, засобів фіксування адміністративного процесу, доказів, судових витрат і строків; заходи процесуального примусу. До особливої частини адміністративного процесуального права віднесені норми та інститути, які регулюють порядок розгляду та вирішення справ за стадіями судочинства [1, с.125].

Правові інститути також можна класифікувати на галузеві та міжгалузеві. Міжгалузеві інститути поєднують в собі норми, що належать до різних галузей права і притаманні комплексним галузям права [2, с.54].

Виходячи з того, що адміністративне процесуальне право є повноправною юридичною галуззю, яке посідає одне з провідних місць поряд з іншими профілюючими галузями, окремі вчені інститут процесуального представництва визначають виключно галузевим інститутом [3, с.49].

На сторінках процесуальної літератури зустрічається підхід, відповідно до якого представництво вважається правовим інститутом, що опосередковує відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю однієї особи від імені та в інтересах іншої особи, спрямованою на реалізацію прав та обов'язків того,

кого представляють [4, с.314]. Таке визначення відтворює лише конституційну гарантію на правову допомогу, проте не дозволяє встановити, до якого типу правового інституту потрібно зарахувати процесуальне представництво – самостійного чи галузевого.

Інших поглядів дотримуються Р.О. Куйбіда та В.І. Шишкін, які визначають процесуальне представництво як самостійний інститут процесуального права, утворений на поєднанні матеріально-правових та процесуально-правових норм, що регулюють відносини між представником і особою, яку представляють, а також між представником і судом [5, с.282].

В цьому контексті хотілося би зазначити, що правовідносини між представником та особою, яку представляють, завжди передують виникненню правовідносин між представником і адміністративним судом. Відсутність встановлених адміністративно-правових відносин унеможливує існування в адміністративному суді процесуальних правовідносин за участю представника. Це пояснюється тим, що суспільні відносини між представником і особою, яку він представляє, представником та адміністративним судом різні за своїм характером, мають свій суб'єктивний склад, зміст, об'єкт і передумови виникнення й регулюються нормами різних галузей права.

Матеріально-правові норми, які визначають правовідносини між представником і особою, яку він представляє, поряд з іншими нормами відповідних галузей права складають правові інститути матеріальних галузей права і не можуть входити до інституту процесуального представництва, характер яких визначається лише процесуальними нормами. По-друге, матеріально-правові відносини, які передували виникненню процесуального представництва, можуть існувати разом з процесуальними представницькими відносинами і навіть після їх припинення. Відсутність матеріально-правових відносин між представником і особою, яку він представляє, завжди зумовлює припинення представ-

ницьких відносин в адміністративному судочинстві. Виходячи з викладеного, інститут процесуального представництва необхідно зарахувати до галузевого інституту адміністративного процесуального права.

З метою визначення загального поняття правового інституту представництва в адміністративному процесі, необхідно звернутися до положень цивільно-процесуального законодавства, оскільки в основі цієї категорії знаходяться більш менш схожі засади, що і в основі представництва в цивільному процесі.

Так, деякі вчені-цивілісти вважають, що інститут судового представництва має матеріально-правові і процесуально-правові ознаки, сукупність яких визначають зміст цього правового інституту, який регулює як відносини між представником і особою, яку він представляє, так і відносини між представником і судом [6, с.79].

На думку В.І. Тертишнікова, процесуальне представництво - це правовідносини, де одна особа (представник) здійснює в суді процесуальні дії від імені та в інтересах іншої особи (особи, чиї інтереси представляє – довіритель) [7, с.73]. Дане визначення містить у собі поняття «правовідносини», яке потребує у свою чергу роз'яснення, про які саме правовідносини йде мова. З точки зору логіки воно містить «помилку кола» (визначення через невідоме).

Крім того, розуміння процесуального представництва через правовідносини концентрує увагу лише на правовідносинах між представником та довірцем, які, до речі, в окремих випадках, як підстава виникнення процесуального представництва, можуть бути й відсутні.

В цьому аспекті варто також зазначити, що наявність внутрішніх відносин між довірцем та представником не є безумовною підставою для виникнення процесуальних представницьких правовідносин. Як слушно з цього приводу наголошують В.В. Комаров і П.І. Радченко, процесуальні правовідносини завжди мають бути результатом діяльності [8]. Отже, однією з передумов виникнення

процесуальних правовідносин за участю представника повинні бути вольові юридичні дії представника, його процесуальна діяльність, яка одночасно складає і зміст правовідносин

Як бачимо, сьогодні в теорії адміністративного процесу склалося два основні підходи до визначення процесуального представництва. Одними вченими процесуальне представництво визначається як правовідносини, в силу яких одна особа здійснює процесуальні дії в межах своїх повноважень від імені та в інтересах іншої особи. Інша група науковців розуміє процесуальне представництво, як вчинення однією особою в межах наданих їй повноважень процесуальних дій (або її процесуальну діяльність) від імені та в інтересах іншої особи.

Головна відмінність у зазначених підходах полягає в тому, що в першому випадку представництво визначається через правовідносини, а в другому – через процесуальну діяльність представника.

Для з'ясування сутності процесуального представництва, в першу чергу, варто підкреслити, що названа категорія пов'язана з двома видами правовідносин: між представником та довірцем (внутрішні правовідносини) та між представником і адміністративним судом (зовнішні правовідносини).

Правовідносини між довірцем та представником мають матеріально-правовий характер і, як правило, є підставою виникнення правовідносин між адміністративним судом і представником. Це означає, що вони ґрунтуються на договорі доручення, факті родинних зв'язків або на законі [9, с.397].

Що стосується правовідносин між представником та судом, то вони мають процесуально-правовий характер, оскільки базуються на нормах адміністративного процесуального права і регулюються положеннями КАС України.

При визначенні процесуального представництва не менш важливим є питання щодо його цілей та мети. У деяких юридичних наукових працях однією із цілей судового представництва визнається надання допомоги су-

ду у здійсненні правосуддя або надання допомоги особі, яку представляють [7, с.72]. З огляду на такі визначення можна зазначити, що інститут представництва існує не лише для надання юридичної допомоги сторонам і третім особам, але й для того, щоб адміністративний суд отримав можливість швидше розібратись у взаємовідносинах учасників адміністративного процесу.

Д.М. Чечот, поряд з вищезазначеними цілями, окремо виділяє захист в суді інтересів осіб, які позбавлені права й можливості особисто вести справу [10, с.194]. У процесуальній літературі зустрічається також думка, що метою процесуального представництва є сприяння особі у здійсненні нею права на захист її прав, свобод та інтересів, більш повній та ефективній реалізації наданих їй процесуальних прав і виконанні покладених на неї процесуальних обов'язків [11, с.88].

При визначенні цілей процесуального представництва необхідно враховувати й те, що представництво може здійснюватись не лише від імені та в інтересах сторін, третіх осіб, але й від імені інших учасників процесу: органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб. Юридичних осіб, органи державної влади чи місцевого самоврядування у взаємовідносинах з іншими особами завжди представляють конкретні фізичні особи, наділені на те відповідними повноваженнями. Тому органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи можуть реалізувати своє право на участь в адміністративному процесі для судового захисту прав, свобод та інтересів переважно через їх представників.

Таким чином, однією з цілей процесуального представництва варто виділити таку, як реалізація представником процесуальних прав та обов'язків особи, яку він представляє в адміністративному судочинстві. Безпосередньо це стосується законного представництва, тому що недієздатна чи обмежено дієздатна особа, що є стороною (третьою особою) в адміністративному процесі, може реалізувати своє право на судовий захист ви-

ключно через представника. Так само це стосується і представництва юридичних осіб, які при участі в адміністративному процесі як сторони або треті особи, в переважній більшості випадків також вимушені призначати представника.

Відповідно до ч.1 ст.56 КАС України сторони, а також треті особи можуть брати участь в адміністративному судочинстві особисто і (або) через представника. Цією нормою законодавчо закріплена відповідна правова можливість залучення позивачем або відповідачем, а також третьою особою юридично досвідчених осіб для ведення адміністративних справ в адміністративному суді для захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів. Крім того, з огляду на ч.1 ст.56 КАС України, можна побачити, що законодавець надав вичерпний перелік суб'єктів, які можуть брати участь у розгляді адміністративної справи через представника. За загальним правилом це особи, що мають матеріально-правовий та процесуально-правовий інтерес у результатах розгляду адміністративної справи.

Представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч.2 ст.48 КАС України має адміністративну процесуальну дієздатність. Це означає, що представником сторони може бути фізична особа, яка здатна особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, яка досягла повноліття і не визнана адміністративним судом недієздатною, має належно посвідчені повноваження на здійснення представництва в адміністративному суді. Нормою кодифікованого акту представників сторін і третіх осіб віднесено до складу осіб, які беруть участь у справі (ст.47 КАС України).

Не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок (ч.1 ст.57 КАС України). Судді, слідчі, прокурори можуть бути представниками у суді, якщо вони діють як представники відповідного органу, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Одним із дискусійних питань процесуального представництва є питання поділу його на види. Частиною 3 ст.56 КАС України введено обмежений перелік підстав представництва в адміністративному суді: 1) представництво може ґрунтуватися на законі; 2) представництво може ґрунтуватися на договорі [9, с.398]. Характерною особливістю законного представництва є те, що воля представника для встановлення внутрішніх правовідносин не має значення, оскільки виникає на підставі адміністративного акта, прямого припису закону і є обов'язковою. Загальні правила, встановлені КАС України, зазначають лише, що законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах (ч.6 ст.59 КАС України).

Відповідно до ч.4 ст.56 КАС України права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їх законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи.

Крім того, ч.ч.5, 6 ст.56 КАС України закріплено також перелік інших суб'єктів, які можуть виступати в адміністративній справі законними представниками. Визначені особи, стосовно яких може здійснюватись такий вид процесуального представництва, зокрема: а) неповнолітні особи, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність; б) непрацездатні фізичні особи і фізичні особи, цивільна дієздатність яких обмежена. Законні представники допускаються до участі в адміністративній справі на підставі документа, який свідчить про родинні стосунки між стороною процесу та особою, яка бажає брати участь у справі як законний представник. У випадку, коли інтереси позивача чи відповідача належить представляти опікуну чи піклувальнику, то зазначені особи повинні надати судді або суду відповідний документ (свідоцтво) про встановлення опіки чи піклування над позивачем

чи відповідачем. Особи, які не мають довіреності або відповідних документів, що підтверджують їх повноваження як законних представників на ведення справи в адміністративному суді, не можуть бути допущеними як представники, оскільки дії таких осіб за відсутності належних повноважень не мають жодної юридичної сили [9, с.415].

У договірному представництві, яке виникає не інакше як на підставі укладеного між представником та особою, яку він представляє, довіреності, на здійснення представництва в суді можна виділити такі підвиди: 1) адвокатське представництво; 2) представництво працівниками інтересів юридичних осіб; 3) представництво, здійснюване іншими особами, допущеними судом до представництва.

У частині 1 ст.58 КАС України для представників, які беруть участь у справі на підставі договору, встановлено чіткі правила, відповідно до яких їх повноваження на здійснення представництва в суді мають бути підтверджені довіреністю або усною заявою довірителя, яка заноситься до журналу судового засідання (протоколу судового засідання) секретарем судового засідання. Згідно із ч.4 ст.59 КАС України представник може відмовитися від наданих йому повноважень, про що повідомляє особу, яка його ними наділила, а також суд. До того ж він не може брати участі у цій справі як представник іншої сторони. Отже, особа, яка вже здійснює процесуальне представництво у цій справі, не може одночасно представляти інтереси: а) іншої сторони; б) третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору. Наприклад, якщо особа представляє інтереси позивача, вона не може бути також представником відповідача, третіх осіб, крім тих, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору і беруть участь на стороні позивача.

До характерних ознак, що властиві представництву в адміністративному судочинстві, з огляду на положення КАС України, варто зарахувати: 1) представник завжди виступає від імені особи, яку представляє, та в її

інтересах; 2) повноваження представника здійснюються в інтересах особи, суб'єктивні права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин підлягають захисту в адміністративному суді; 3) представник, який бере участь у справі, не набуває для себе ніяких благ, всі правові наслідки дій представника поширюються лише на особу, яку він представляє; 4) представник бере участь у справі на основі договору або закону; 5) представник вчиняє на будь-якій стадії адміністративного процесуально-розпорядчі дії, які є похідними від процесуальних прав та обов'язків сторін та третіх осіб, яких він представляє; 6) повноваження представника повинні бути обов'язково визначені у виданій йому довіреності або у законі; 7) участь в адміністративному судочинстві представника, який діє від імені та в інтересах сторони, третьої особи, не позбавляє права цих осіб відстоювати свої законні права, свободи та інтереси у суді поряд із представником; 8) процесуальні дії представника породжують правові наслідки для особи, яку він представляє, однак за умови, що представник діє у межах наданих йому цією особою або законом повноважень.

Враховуючи викладене, можна визначити, що процесуальне представництво в адміністративному судочинстві – це вчинення особою (представником) в межах наданих їй повноважень процесуальної діяльності від імені та в інтересах іншої особи, яку він представляє, з метою захисту її прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит-ра, 1997. – 400 с.
3. Андреева І. О. Перспективи запровадження адміністративної юстиції в Україні: характеристика загальних положень Кодексу адміністративного судочинства України / І. О.

Андреева // Вісник Луганськ. акад. внутр. справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – 2005. – № 2. – С. 99–105.

4. Кузьменко О. В. Адміністративне процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.

5. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 435 с.

6. Ильинская И. М. Судебное представительство в гражданском процессе : учебник / И. М. Ильинская, Л. Ф. Лесницкая. – М. : Изд-во «Юридическая литература», 1964. – 263 с.

7. Тертышников В. И. Гражданский процесс. Принципы гражданского процессуального права : учебник / В. И. Тертышников ; под ред. проф. В. В. Комарова. – Х. : ООО

«Одиссей», 2001. – 243 с.

8. Комаров В. В. Цивільні процесуальні відносини та їх суб'єкти : навч. посібник / В. В. Комаров, П. І. Радченко. – К., 1991. – 204 с.

9. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х тт. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – Вид. 2-е, змін. та доп. – К. : Алерта, КНТ, 2008. – Т. 1. – 787 с.

10. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

11. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / [С. С. Бичкова, Ю. В. Білоусов, В. І. Бірюков та ін.] ; за заг. ред. С. С. Бичкової. – К. : Атіка, 2008. – 840 с.

Джафарова М. В. Представництво в адміністративному судочинстві України / М. В. Джафарова // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 115–120 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10dmvacu.pdf>

Визначається поняття процесуального представництва, його цілі, проводиться класифікація процесуального представництва на види, розкривається зміст та межі інституту процесуального представництва. Розглядаються особливості процесуально-правового становища представників та особливості окремих їх видів.

Джафарова М.В. Представительство в административном судопроизводстве Украины

Определяется понятие процессуального представительства, его цели, проводится классификация процессуального представительства на виды, раскрывается содержание и границы института процессуального представительства. Рассматриваются особенности процессуально-правового положения представителей и особенности отдельных их видов.

Dzhafarova M.V. Representation in the Administrative Legal Proceedings of Ukraine

The conception of procedural representation, and its goals are defined and the classification of procedural representation are made. The content, bound and definition of the institute of representation in administrative legal proceedings are determined. Peculiarities of legal procedural status of representatives and peculiarities of some kind of representation in administrative legal proceedings are considered.