

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано підходи до визначення поняття та видів представництва в адміністративному судовому процесі в Україні. Запропоновано узагальнюючу характеристику особливостей та відмінностей представництва в адміністративному процесі. Визначена мета представництва.

Ключові слова: представництво, адміністративний процес, сутність, цілі представництва.

В статье проанализированы подходы к определению понятия и видов представительства в административном процессе в Украине. Предложена обобщающая характеристика особенностей и отличий представительства в административном процессе. Определена цель представительства.

Ключевые слова: представительство, административный процесс, сущность, цели представительства

The article analyzes the approaches to the definition of the concept and types of representation in the administrative judicial process in Ukraine. The general characteristic of peculiarities and differences of representation in the administrative process is given. The purpose of the representation is determined.

Key words: representation, administrative process, essence, aims of representation.

Постановка проблеми. Однією з ознак демократичного суспільства є наявність урегульованого адміністративного судочинства. З метою захисту законних інтересів, прав і свобод населення державою створено різноманітні способи та механізми, одним із найдієвіших серед яких є захист у суді. Проте навіть у такому разі, частіше за все, люди потребують кваліфікованої допомоги, оскільки не володіють достатніми знаннями або не в змозі самотійно звернутися до суду. Саме тому на законодавчому рівні передбачено можливість представлення законних інтересів через представників.

Основні засади інституту представництва в цілому закріплені в Конституції України, якою гарантується право на професійну правову допомогу кожному громадянину та можливість вільного вибору захисника у випадках, передбачених законодавством. Правову допомогу держава надає на безоплатній основі. Відповідна норма міститься у Кодексі адміністративного судочинства (КАС) України. Проте і натеper залишається багато питань щодо процесуального представництва в адміністративному суді. Тому варто більш детально вивчити поняття та особливості представництва в адміністративному процесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Певні аспекти представництва в адміністративному суді вивчали В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Є.В. Курінний, В.К. Матвійчук, Р.С. Мельник, О.М. Музичук, В.Г. Перепелюк, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, Г.П. Тимченко, І.О. Хар, В.І. Шишкін та інші.

Невирішені раніше проблеми. Проте тематика представника-адвоката на відміну від представництва прокурором залишається недостатньо вивченою.

Метою цієї статті є аналіз наявних досліджень сутності представництва в адміністративному судовому процесі України.

Виклад основного матеріалу. Цивільним кодексом України визначено поняття представництва як зобов'язання уповноваженої особи чинити правочин від імені іншої особи, яку вона

представляє в результаті правових відношень. Своєю чергою в Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) зазначено, що право бути представником надається фізичній особі, яка має адміністративно-процесуальну дієздатність.

Нині існує два підходи до визначення адміністративного представництва: 1) це правовідносини, в результаті яких одна особа, представляючи іншу в межах своїх повноважень, здійснює процесуальні дії [1, с. 282]; 2) процесуальні дії, вчинені особою, наділеною певними повноваженнями, від імені іншої особи та в її інтересах [2, с. 314]. Тобто в першому випадку представництво розглядається за допомогою правовідносин, у другому – процесуальної діяльності самого представника. Розглядаючи представництво в адміністративному процесі як систему процесуальних дій, варто зазначити, що представник виступає активним учасником судового процесу, а його діяльність спрямовується на одержання найкращого правового результату для підзахисного. Результатом дій представника можуть бути зміна чи припинення, а також виникнення та реалізація процесуальних прав і обов'язків особи, яку представляє [3]. Проте такий підхід має низку недоліків. Зокрема, такий підхід дає змогу розглядати лише зовнішні явища та врегульовані нормативно відносини, нехтуючи суттю представництва та його місцем у правовій системі. Також такий підхід не дає змогу врахувати зміст самих правовідносин, які відбуваються між представником та особою, яку він представляє, чи між представником та судом. Інший підхід дає змогу розглядати правозаступництво як наявність відносин між представником й особою та між представником і судом [4]. Проте такий підхід не враховує, що, окрім процесуальних правовідносин, де суд є обов'язковим елементом, є й інші, а отже, не є вичерпним. Таким чином, вважаємо, що представництво в адміністративному процесі слід визначати як сукупність трьох елементів, об'єднаних в один інститут: дій, норм та правовідносин.

Для з'ясування суті поняття представництва варто більш детально зупинитися на визначенні поняття представництва в адміністративному процесі. Так, у КАС України визначено, що кожна сторона адміністративного судового процесу може брати участь у процесі особисто або через представника [5, ч. 1 ст. 56]. Отже, представник набуває права звернення до адміністративного суду, реалізуючи його від імені особи, законні права та інтереси якої він представляє в адміністративному судовому процесі. При цьому участь представника у судовій справі не обмежує особу, яку він представляє, у праві особисто брати участь у процесі.

До учасників адміністративного процесу можуть належати державні органи, посадові особи державних органів, громадяни України, іноземці чи особи без громадянства. І при цьому кожен з них може діяти з представником чи через нього з метою законного та професійного представлення інтересів у адміністративному суді.

Зазначимо, що правовідносини в адміністративному процесі можуть бути між довірцем та представником та між адміністративним судом та представником. Між довірцем та представником (внутрішні) відносини найчастіше мають матеріально-правовий характер, що фактично і є підставою виникнення правовідносин адміністративний суд – представник. Такі відносини ґрунтуються на договірному дорученні та законі [6, с. 397]. На відміну від внутрішніх відносин відносини адміністративний суд – представник мають суворо правовий характер, базуючись на адміністративних нормах та положеннях КАС України.

Нині питання поділу представництва в адміністративному процесі на види залишається дискусійним. За ст. 56 Кодексу адміністративного судочинства України існує два види представництва: той, що ґрунтується на законних засадах, та той, що на договірних. Особливістю законного представництва є те, що воно виникає на підставі прямого припису закону чи адміністративного акта, є обов'язковим для виконання, при цьому воля представника не враховується у встановленні внутрішніх правовідносин. У встановлених ч. 6 ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України загальних правилах зазначено, що законний представник має самостійно здійснювати права та обов'язки сторони, інтереси якої він представляє. Так, законні представники (батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи) за ч. 4–6 ст. 56 КАС мають право представляти недієздатних фізичних осіб, неповнолітніх чи малолітніх осіб, які не досягли відповідного віку. Для участі в адміністративному процесі законний представник мусить мати документ, який засвідчує родинні зв'язки (про встановлення опіки чи піклування тощо) між ним та стороною процесу. Варто звернути увагу, що представники, які не мають відповідних документів, визначених законодавчо, не можуть бути допущені до ведення справ в адміністративному суді, оскільки їхні дії не будуть мати юридичної сили [6, с. 415]. У ролі законного представника юридичної особи може виступати керівник чи інша уповноважена особа.

Не слід також забувати, що представники органів та інші визначені законодавчо особи також можуть бути законними представниками (наприклад, прокурор). Так, Законом «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697, який набрав чинності 15.07.2015 р., визначено повноваження прокуратури щодо представництва інтересів громадян у суді. Зокрема, ч. 2 ст. 23 Закону «Про прокуратуру» визначено коло громадян, яких може представляти в судовому процесі прокурор, а саме: неповнолітні, недієздатні чи з обмеженою дієздатністю особи. Проте прокурор має право на представництво лише в тому разі, коли законні органи чи представники здійснюють неналежний захист чи взагалі не здійснюють захист прав та свобод зазначених осіб. Однак цією ж статтею Закону «Про прокуратуру» також передбачена можливість виключення представництва державою в окремих випадках. Для захисту в адміністративному суді прокурор має подати обґрунтування наявності підстав свого представництва особи [7, ч. 2 ст. 60], які передбачені Законом «Про прокуратуру», документи, які підтверджують недієздатність, обмежену дієздатність чи недосягнення повноліття підзахисного, та письмову згоду законного органу чи представника. Цікавим є факт, що згода учасників процесу на представництво прокурором їхніх законних інтересів та прав не є обов'язковою. Тобто, якщо суду не надано заяви про наявність підстав для відмови від представника-прокурора, то таке представництво вважається законним за умови визнання судом обґрунтованості такого рішення. Отже, в такому разі прокурор як законний представник стає повноцінним учасником адміністративного процесу, маючи змогу реалізувати свої законні права (наприклад, отримати копії матеріалів та документів органів державної влади, місцевого самоврядування, військової частини тощо). Таким чином, важливість участі прокурора в адміністративному судовому процесі нині полягає у захисті інтересів держави та окремих категорій населення. Прокурор бере участь у представництві з метою акцентування уваги громадськості на резонансності спору та з метою наглядного показу важливості результатів справи для суспільства.

За договірною представництва особи користуються послугами фахового представника в адміністративному процесі. Так, право є у позивача, відповідача та третьої особи, яка висунула вимоги на предмет спору. За адміністративного процесу можливе користування декількома представниками. Зазначимо, що Кодекс адміністративного судочинства не передбачає визначення законних представників для службових та посадових осіб, тому за ч. 1 ст. 58 КАС для надання повноважень захисту в адміністративному судовому процесі з представником укладається договір, при цьому повноваження мають бути затверджені довіреністю. Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді, як визначено ст. 58 КАС, має бути посвідчена нотаріусом чи посадовою особою, яка має на це законні права, у вигляді ордера, доручення певної установи чи органу, які на це уповноважені, договору про надання правової допомоги; доручення від імені певної організації (органу, установи чи підприємства) мають видаватися за підписом керівника чи іншої уповноваженої особи та затверджуватися печаткою цієї установи. При цьому витяг із договору, в якому зазначені повноваження адвоката, є обов'язковим додатком до ордера та завіряється обома сторонами. Також у витягу можуть бути вказані обмеження прав представника на вчинення тих чи інших процесуальних дій.

Незважаючи на закріплення у статтях Кодексу адміністративного судочинства України права посадових та службових осіб на представництво у суді, фактична його реалізація є неможливою. Таких осіб складно віднести до органів, підприємств чи установ, такі поняття не включають у себе розуміння категорії посадової чи службової особи. Службові особи владних повноважень в адміністративному процесі мають окремий самостійний правовий статус, вони мають власні повноваження згідно з матеріальними нормами адміністративного права (а отже, їх повноваження можуть відрізнятися від загальної компетенції органу, в якому працює владна особа). Власне, і до категорії фізичних осіб не можна віднести їх, оскільки згідно із ст. 48 Кодексу адміністративного судочинства України посадова (службова) особа відокремлена від фізичних осіб та згідно з п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС є суб'єктом владних повноважень. За Законом України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя», який набрав чинності 30 вересня 2016 року, представництво прокурорами або адвокатами державних органів та органів місцевого самоврядування буде здійснюватися лише з 01 січня 2020 року.

Отже, представництво в адміністративному процесі має свої відмінності від інших видів, проте спори навколо поняття представництва тривають і нині. Суттєві відмінності можна визначити за характером, змістом правовідносин та вимог до осіб, які можуть представляти інтереси в адміністративному суді.

Аналізуючи договірне представництво в адміністративному процесі, можна виділити три підвиди: 1) безпосередньо адвокатське представництво; 2) представництво прав й інтересів юри-

дичних осіб працівниками; 3) представництво в адміністративному процесі іншими особами, які були допущені судом з метою представництва. У будь-якому описаному вище випадку за законодавством представник має право відмовитися від виконання повноважень, про що має повідомити суд та підзахисного [7, ч. 4 ст. 59].

Таким чином, представництво в адміністративному процесі визначимо як правовідносини, коли певна особа в межах визначених договором або законом повноважень вчиняє процесуальні дії в адміністративному судовому процесі, які спрямовані на захист законних прав, свобод та інтересів іншої особи у сфері публічно-правових відносин. Проаналізувавши положення Кодексу адміністративного судочинства України, виділимо такі ознаки, характерні представництву в адміністративному процесі: 1) представник наділений повноваженнями, які здійснюються в інтересах особи, яку він представляє, в адміністративному суді. При цьому представник виступає від імені підзахисної особи; 2) в результаті адміністративного процесу представник не отримує особистих благ, тобто всі правові наслідки розповсюджуються виключно на особу, яку він представляє в адміністративному суді. Правові наслідки для особи, яку представляють, виникають у результаті законних процесуальних дій представника в межах його компетенції; 3) представник наділяється повноваженнями та правами для представництва в адміністративному судовому процесі на основі закону або оформленого в установленому порядку договору; 4) повноваження представника мають бути зазначені в договорі або визначатися законом; 5) участь в адміністративному судовому процесі представника не позбавляє особу, яку він представляє, можливості брати участь у процесі (особа може відстоювати свої права та інтереси поряд із представником).

Варто відзначити, що нині відбувається перехідний період в адміністративному судочинстві. За умов відсутності єдиного та чіткого підходу до представництва органів державної влади адвокатурою в адміністративних судах з'являється ймовірність, що значна кількість справ, які заявлені державними органами та перебувають у судових інстанціях, може затягуватися у часі розгляду внаслідок переваженості судів, якому сприяло прийняття нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Досліджуючи питання особливості представництва в адміністративному процесі, варто зупинитися на його меті та загальних рисах. Деякі вчені виділяють метою адміністративного процесу допомогу суду або підзахисній особі у здійсненні правосуддя [8, с. 72]. Отже, правники зазначають, що інститут адміністративного представництва слугує як для надання юридичної допомоги, так і для прискорення та поліпшення процесу розгляду адміністративної справи.

Своєю чергою Д.М. Чечот доповнює цілі представництва захистом в адміністративному суді інтересів осіб, які були позбавлені можливості особистого представлення [9, с. 194]. Також, на нашу думку, заслугове уваги думка правників, які зауважують, що сприяння у найбільш повній реалізації особою права на захист своїх прав та інтересів, а також виконання покладених на неї обов'язків, і є метою представництва в адміністративному процесі [10, с. 88]. Отже, основною ціллю адміністративного представництва є реалізація адміністративних прав та обов'язків певної особи (організації) представником в адміністративному судовому процесі.

Висновки. Вивчення особливостей представництва в адміністративному процесі дозволило виділити його загальні риси: 1) адміністративне представництво спрямоване на надання юридичної допомоги під час адміністративного процесу щодо реалізації прав та інтересів певного учасника судового процесу; 2) участь представника та підзахисного може бути одночасною (на відміну від цивільного процесу), окрім випадків, визначених законодавчо; 3) характерна можливість залучення декількох представників, що підтверджує ціль представництва – надання юридичної допомоги, а не вчинення певних дій за учасника процесу; 4) повноваження представника визначені на законодавчому рівні, він є самостійним у їх реалізації, що є суттєвою відмінністю від інших судових процесів тощо.

Під час дослідження нами виявлено, що на відміну від інших судових процесів представництво в адміністративному процесі може виникнути у зв'язку зі спорідненістю осіб або інших юридичних фактів, також Кодекс адміністративного судочинства більш детально, ніж інші кодекси, регламентує інститут представництва, хоча деякі його положення потребують уточнення та вдосконалення. Так, ст. 56 Кодексу адміністративного судочинства встановлює, що роль представника в судовому процесі може бути відведена фізичній особі, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; розмежовує види представництва в адміністративному судовому процесі; визначає коло осіб, які можуть виступати в адміністративному судовому процесі через законних представників; дає перелік осіб, які можуть бути законними представниками, використовуючи при цьому посилання на інші норми закону (наприклад, Сімейний кодекс). Статтею 60 Кодексу

адміністративного судочинства визначено перелік працівників державних органів (та самих державних органів) як учасників адміністративного судового процесу, зокрема, це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади чи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи. Визначено, що особливістю адміністративного представництва є чітко визначений перелік документів, які підтверджують повноваження представників, що дає змогу знизити рівень труднощів на шляху до вирішення справи.

Список використаних джерел:

1. Куйбіда Р.О. 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.
2. Кузьменко О.В. Адміністративне процесуальне право України: [підручник] / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2008. – 416 с.
3. Чечина Н.А. Гражданские процессуальные отношения. – Л., 1962. – С.47; Шерстюк В.М. Представительство в суде // Учебник гражданского процесса. – М., 1996. – С.113; Решетникова И.В. Предмет и система науки гражданского процессуального права // Гражданский процесс. – М., 1995. – С. 5–6.
4. Гольмстен А.Х. Учебник русского гражданского процесса. – СПб., 1913. – С. 4.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
6. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2-х т. / 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.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 54.
8. 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.
9. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
10. 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.