

УДК 342.95(477)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.24>**Марина Джафарова,**

докт. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права та процесу

факультету № 1

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сутність та значення адміністративно-процесуальних норм, які становлять окремий інститут адміністративного процесуального права, зокрема процесуального представництва. Автором визначено поняття, зміст та класифікацію процесуального представництва на види, визначено мету та завдання процесуального представника під час здійснення адміністративного судочинства, уточнено підстави виникнення та особливості правового регулювання інституту процесуального представництва в адміністративному процесі. Окреслено особливості окремих видів процесуального представництва з урахуванням кола осіб, які можуть виступати як процесуальні представники в адміністративному процесі, а також напрями розвитку інституту процесуального представництва. Встановлюються сутність та зміст правового статусу представника як суб'єкта адміністративного процесу, розкриваються його повноваження.

Охарактеризовано адміністративне процесуальне представництво як самостійну правову категорію галузі адміністративного процесуального права (система адміністративно-процесуальних правовідносин, в яких одна особа (представник), спеціально уповноважена в силу закону або договору, на здійснення юридично значимих процесуальних дій від імені та в інтересах іншої особи, яку представляє, чим безпосередньо сприяє забезпеченню та реалізації захисту її законних прав, свобод та інтересів під час розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи); як комплексний правовий інститут системи адміністративного процесуального права (відносно відокремлена сукупність правових норм вказаної галузі права, спрямована на врегулювання взаємопов'язаних, якісно однорідних правових відносин, що виникають між судом і представником, який здійснює у межах наданих йому повноважень юридично значимі процесуальні дії від імені та в інтересах особи, яку представляє, з метою отримання для останнього бажаного правового результату і сприяння суду у відправленні правосуддя в адміністративних справах).

Ключові слова: адміністративний суд, законний представник, адвокат, судовий процес, адміністративна справа, довіреність, повноваження, договірне представництво.

Постановка проблеми. Проведення в Україні судово-правової реформи, яка була розпочата у 2016 році й досі триває, зумовлює необхідність поглибленого дослідження проблем удосконалення механізмів реалізації та захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що вимагає переосмислення деяких підходів щодо змісту та сутності окремих адміністративно-процесуальних норм, які утворюють комплексні правові інститути системи адміністративного процесуального права. Одним із таких інститутів виступає інститут процесуального представництва, що представлений відносно відокремленою сукупністю правових норм вказаної галузі права, спря-

мованої на врегулювання взаємопов'язаних якісно однорідних правових відносин, що виникають між судом і представником, який здійснює в межах наданих йому повноважень юридично значимі процесуальні дії від імені та в інтересах особи, яку представляє, з метою отримання для останнього бажаного правового результату і сприяння суду у відправленні правосуддя в адміністративних справах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Варто зазначити, що визначенню змісту інституту процесуального представництва, встановленню нормативно-правових підстав участі представника в адміністративному судочинстві України, з'ясуванню кола суб'єктів адміністративних процесуальних правовід-

носин при процесуальному представництві з моменту прийняття Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України приділялася належна увага з боку вчених-адміністративістів (наукові праці А. В. Басова, В. М. Бевзенка, В. І. Бутенка, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, Є. В. Куріного, Е. Ф. Демського, Т. О. Коломоєць, Р. С. Мельника, О. П. Рябченко, Ю. О. Легези, Ю. О. Лисенко, М. Ю. Єфімової тощо). Тим не менш постійне оновлення норм адміністративно-процесуального законодавства вимагає подальшого проведення аналізу та вивчення способів, змісту та меж реалізації адміністративного процесуального представництва, з'ясування правового статусу процесуального представника в судовому процесі.

Мета статті. У межах цієї наукової статті ставимо за мету проаналізувати та охарактеризувати зміст системи адміністративно-процесуальних норм, спрямованих на врегулювання процесуально-представницьких правовідносин в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи процесуальне представництво як самостійний інститут адміністративного процесуального права, передусім слід вказати, що його структуру утворюють ключові елементи, тобто певні логічні правові конструкції, для функціонування яких першочерговим є предмет, метод та функції цього інституту. Це пояснюється тим, що зміст структури будь-якого інституту права визначається прикметним, доктринальним, функціональним та іншими правовими зв'язками між правовими нормами, які об'єднані спільним предметом правового регулювання [1, с. 10].

О. В. Россильна підкреслює «статус» інституту процесуального представництва як міжгалузевого суміжного інституту, що притаманний усім без винятку процесуальним галузям права. Незалежно від наявних відмінностей процесуальні галузі мають подібний предмет правового регулювання (господарський та цивільний процес регулюють питання представництва практично ідентично, кримінальний процес має деяку специфіку) [2, с. 91]. Самостійність та відокремленість інституту процесуального представництва від інших правових інститутів забезпечується певним категоріальним апаратом, загальними принципами і функціями, єдністю і взаємною узгодженістю правових норм, які впорядковують якісно однорідні процесуальні відносини.

Враховуючи останні зміни, що відбулися в адміністративно-процесуальному законо-

давстві, можемо навести такі ознаки адміністративного процесуального представництва: 1) представник завжди діє у визначених законом межах – в інтересах особи, яку представляє, та від її імені; 2) представник отримує право здійснювати всі процесуальні права і обов'язки, що може вчиняти особа, яку він представляє, за умови, що вона не обмежить цього права (ч. 2 ст. 60 КАС України); 3) особа, інтереси якої представляють у суді, у будь-якому разі залишається зі всіма своїми процесуальними повноваженнями, навіть якщо вона не буде брати особистої участі у вчиненні окремих процесуальних дій; 4) юридично значимі дії представника породжують правові наслідки для особи, яку він представляє, за умови, що представник діє в межах наданих йому цією особою або законом повноважень.

Зміст положень ст. 55 КАС України дозволяє встановити, що представників в адміністративній справі можуть мати: 1) сторони (позивач і відповідач); 2) треті особи: а) треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору; б) треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору; 3) органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; органи державної влади; органи місцевого самоврядування; фізичні особи; юридичні особи); 4) юридичні особи; 5) суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою; 6) держава; 7) територіальна громада. У межах цієї статті також чітко прописано правило, за яким особи, які мають право мати представників, можуть брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника, що свідчить про можливість одночасної безпосередньої участі у справі як представника, так і довірителя. Отже, особа має право: а) на самопредставництво; б) доручати представнику здійснювати процесуальні права та обов'язки в адміністративній справі без особистої участі; в) особисто брати участь у справі, вчиняти певні юридично значимі дії, залучивши при цьому до участі у справі свого представника.

Нормотворцем також передбачено, що представником у суді може бути законний представник або адвокат. Так, нормами ст. 56 КАС України безпосередньо визначено особливості законного представництва, що може бути застосоване щодо окремих категорій фізичних осіб: а) малолітніх осіб, тобто осіб віком до чотирнадцяти років (ч. 1 ст. 56 КАС України); б) неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає

адміністративна процесуальна дієздатність (ч. 1 ст. 56 КАС України); в) недієздатних фізичних осіб (ч. 1 ст. 56 КАС України); г) неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність (ч. 2 ст. 56 КАС України); д) непрацездатних фізичних осіб (ч. 2 ст. 56 КАС України); е) фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена. При цьому законодавець вичерпно окреслив коло представників, які мають право захищати інтереси вищенаведених категорій фізичних осіб: а) батьки; в) усиновлювачі; г) опікуни; д) інші особи, визначені законом. Коротко зупинимося на висвітленні цього аспекту.

Так, інтереси малолітніх, недієздатних, неповнолітніх фізичних осіб і осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть представляти: а) батьки (факт спорідненості батьків і дитини встановлюється ст. ст. 122–134 Сімейного Кодексу України); б) усиновлювачі (окремі питання врегулювання набуття статусу усиновлювача визначаються ст. ст. 207–242 Цивільного Кодексу України, ст. ст. 225–233 Сімейного Кодексу України); в) опікуни (основні положення щодо встановлення, здійснення та припинення над дитиною опіки встановлені у Главі 19 Сімейного Кодексу України і Главі 6 Цивільного Кодексу України); г) інші особи, визначені законом (наприклад, відповідний орган опіки та піклування, що здійснює опіку над дитиною до призначення їй опікуна (ст. 65 Цивільного Кодексу України); заклад, що здійснює опіку над дитиною, яка в ньому перебуває, якщо над нею не встановлено опіку або не призначено опікуна ст. 66 Цивільного Кодексу України), а також відповідно до положень сімейного законодавства такими особами можуть бути патронатні вихователі, прийомні батьки і батьки-вихователі.

Зміст ч. 2 ст. 56 КАС України встановлює, що, якщо інтереси неповнолітньої особи, непрацездатної фізичної особи або фізичної особи, цивільна дієздатність яких обмежена, представляють їхні законні представники, суд має право залучити до участі у справі безпосередньо таку неповнолітню особу, непрацездатну фізичну особу або фізичну особу, цивільна дієздатність яких обмежена. Втім, таке законодавче формулювання викликає певні зауваження, оскільки такі особи вже мають певний процесуальний статус – як основні учасники справи, що беруть в ній участь. У такому разі суд може викликати таких осіб у судові засідання з метою отримання особистих пояснень для з'ясування всіх обставин у справі (п.п. 3, 5 ч. 5 ст. 44 КАС України).

Окрім того, ч. 4 ст. 56 КАС України вирішує питання призначення чи заміни законного представника для сторони чи третьої особи, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, або у разі, якщо законний представник не має права вести справу цих осіб з підстав, визначених законом. У такому випадку суд самостійно ініціює питання перед органами опіки та піклування чи іншими органами питання про призначення або заміну законного представника. Крім того, за власною ініціативою суду до участі у справі може бути залучений орган або особа, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє (ч. 7 ст. 56 КАС України).

Отже, представником у судовому процесі може бути: а) адвокат; б) законний представник; в) у справах незначної складності та інших випадках, визначених законом, будь-яка фізична особа, яка: а) має адміністративну процесуальну дієздатність (ч. 2 ст. 43 КАС України); б) має належно посвідчені повноваження на здійснення представництва в суді, встановлені ст. 59 КАС України; в) не входить до переліку осіб, визначених у ст. 58 КАС України; г) посадова особа органу або інша особа, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

На відміну від ст. 57 КАС України (2005 року) чинна редакція кодифікованого акта розширила перелік осіб, які не можуть бути представниками, а саме: а) секретар судового засідання; б) експерт; в) спеціаліст; г) перекладач; д) свідок; е) помічник судді, який розглядає справу. З одного боку, законодавець включив до цього переліку помічника судді, який розглядає справи, з іншого – не згадав про судового розпорядника і експерта з питань права (ч. 1 ст. 58 КАС України). Адже названі особи мають відповідний процесуальний статус, зокрема, відповідно до Глави 4 параграфу 3 є іншими учасниками судового процесу.

Певні зауваження викликає той факт, що законодавець у ст. 93 КАС України визначив, що «представники за їх згодою, в тому числі за власною ініціативою, якщо інше не встановлено цим Кодексом, можуть бути допитані як свідки про відомі їм обставини, що мають значення для справи». З іншого боку, ч. 1 ст. 58 КАС України встановлюється принцип процесуального несумісництва, за яким представником не може бути свідок. Більш того, участь представника

у справі визначається довіреністю, якою підтверджується його правовий статус, а також вичерпно визначається довірительом той обсяг процесуальних прав та обов'язків, які він може здійснювати в судовому процесі. М. П. Курило з цього приводу слушно зазначає, що такий підхід законодавця до розширення можливостей у процесі доказування за рахунок інституту процесуального представництва вважається нелогічним, оскільки за законом представник може змінити свій процесуальний статус на статус свідка, але його повернення у процесуальне становище представника законодавчо не передбачено. Таким чином, створюється прецедент подвійного представництва, який сьогодні діє як в адміністративному, так і в господарському судочинстві [3, с. 230-231].

Аналіз змісту ст. 59 КАС України дозволяє стверджувати, що вид документа, що підтверджує повноваження представників, залежить від виду представництва – законного чи договірною (добровільного). Зокрема повноваження добровільного представника фізичної чи юридичної особи посвідчуються довіреністю, а законного представника фізичної особи – свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальним чи охоронцем спадкового права (ч. 1 ст. 59 КАС України). У довідковій літературі під довіреністю розуміють письмове повноваження, засвідчене нотаріально, яке видається однією особою іншій для представництва перед третьою особою [4, с. 83]. Окремо зазначимо, що законодавцем перераховано лише документи для окремих законних представників: батьків, опікунів, піклувальників, охоронців спадкового права, і зовсім нічого не сказано про інших осіб, які можуть бути законними представниками: усиновлювачів, патронатних вихователів, прийомних батьків, виконавців заповіту, осіб, які здійснюють управління спадщиною. Як приклад, такими документами, що підтверджують їхній правовий статус, можуть бути: договір про патронат над дитиною для патронатних вихователів (ст. 253 Сімейного Кодексу України); рішення суду для усиновлювачів (ст. 225 Сімейного Кодексу України); договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу – для батьків-вихователів (ч. 2 ст. 256-8 Сімейного Кодексу України); договір про влаштування дітей до прийомної сім'ї – для прийомних батьків (ч. 2 ст. 256-4 Сімейного Кодексу України). При цьому довіреність від імені фізичної особи на здійснення адміністративного процесуального представництва обов'язково повинна бути посвідчена: а) або нотаріально; б) або посадовою особою органу

(установи), який прийняв таке рішення (ч. 2 ст. 59 КАС України). Довіреність від імені юридичної особи видається за підписом (електронним цифровим підписом) посадової особи, уповноваженої на це законом, установчими документами, про що свідчить ч. 3 ст. 59 КАС України.

Повноваження адвоката як представника в судовому процесі відповідно до ч. ч. 1, 4 ст. 59 КАС України посвідчуються: 1) довіреністю фізичної або юридичної особи; б) ордером, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Як бачимо, законодавець не вимагає від адвоката надавати суду документ, що посвідчує його правовий статус – свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю. Між іншим, ст. 26 названого Закону визначає, що адвокатська діяльність здійснюється на підставі договору про надання правової допомоги, а документами, що посвідчують таке право (окрім довіреності та ордеру) можуть бути договір про надання правової допомоги і доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. Вважаємо, що зміст п. ч ст. 59 КАС України потребує деталізації і повинен мати такий вигляд: «повноваження адвоката як представника підтверджуються документом, який встановлює його правовий статус і довіреністю або іншими належно посвідченими документами, передбаченими Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Що стосується безпосередньо обсягу повноважень представника в суді, то законодавець розмістив їх у ст. 60 КАС України. Так, у разі, коли представник має належним чином посвідчені повноваження на ведення справи в суді, він має право вчиняти від імені особи, яку він представляє, всі процесуальні повноваження за умови, що така особа не обмежила повноваження представника у виданій йому довіреності або ордері (ч. 1, 2 ст. 60 КАС України). Про припинення представництва або обмеження повноважень представника за довіреністю обов'язково має бути повідомлено суд. Особи можуть здійснити це право лише одним способом – шляхом подання письмової заяви (ч. 3 ст. 60 КАС України). Вважаємо, що відповідну заяву, але лише під час судового засідання, фізична особа має право зробити і в усній формі, що заноситься секретарем судового засідання до протоколу судового засідання.

Варто схвально поставитися до того, що законодавець виключив у новій редакції положення, за яким органи та інші особи, яким законом надано право захищати права,

свободи та інтереси інших осіб, можуть діяти як законні представники. По-перше, підстави участі названих органів і осіб та їхні повноваження в судовому процесі розглядаються за межами норм, що складають інститут адміністративного процесуального представництва (ст. ст. 53, 53 Глави 4 «Учасники судового процесу»); по-друге, законодавець передбачив положення, за якими названі органи та особи можуть брати участь в адміністративній справі через представника (ч. 1 ст. 55 КАС України); по-третє, нормативні приписи, що містяться у ст. 53 КАС України, віддзеркалюють загальні положення одного з інститутів адміністративного процесуального права – інституту захисту прав, прав свобод та інтересів інших осіб, призначенням якого є надання допомоги, сприяння у судовому захисті кожній особі, яка внаслідок поважних причин (стан здоров'я, похилий вік, матеріальний стан) не може самостійно захистити свої права.

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що адміністративне процесуальне представництво доцільно розглядати у двох правових аспектах: 1) як самостійну правову категорію галузі адміністративного процесуального права (крізь призму поєднання системи адміністративно-процесуальних правовідносин і процесуальних дій); 2) як комплексний правовий інститут системи адміністративного процесуального права.

Під адміністративним процесуальним представництвом як самостійною правовою категорією запропоновано розуміти систему адміністративно-процесуальних правовідносин, в яких одна особа (представник)

спеціально уповноважена в силу закону або договору на здійснення юридично значимих процесуальних дій від імені та в інтересах іншої особи, яку представляє, чим безпосередньо сприяє забезпеченню та реалізації захисту її законних прав, свобод та інтересів під час розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи.

Як загальний комплексний інститут адміністративного процесуального права – це відносно відокремлена сукупність правових норм вказаної галузі права, спрямована на врегулювання взаємопов'язаних якісно однорідних правових відносин, що виникають між судом і представником, який здійснює в межах наданих йому повноважень юридично значимі процесуальні дії від імені та в інтересах особи, яку представляє, з метою отримання для останньої бажаного правового результату і сприяння суду у відправленні правосуддя в адміністративних справах.

Список використаних джерел:

1. Миронюк О.І. Реформування системи права України: теоретичний вимір : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів: Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, 2015. 20 с.
2. Россильна О. Правова природа представництва в господарському процесі. *Вісник Київського національного університету імені Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2013. № 3 (97). С. 90-91.
3. Курило Н. Представительство как межотраслевой институт процессуального права: возможность унификации. *Закон и жизнь*. 2013. № 8/2. С. 228–232.
4. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. / за заг. ред. В. Г. Гончаренка. 2-ге вид., стереотипне. Київ : Либідь, 2004. 320 с.

The article is devoted to the essence and significance of administrative procedural rules, which constitute separate institution of administrative procedural law, in particular procedural representation.

The study defines the notion, contents and classification of the representation in administrative procedure, highlights the aim and tasks of the procedural representation in the course of the administrative legal proceedings. The article outlines the peculiarities of particular aspects of procedural representation, taking into account considerable increase in membership of persons able to appear as procedural representatives. It also outlines the tendencies in the development of the institution of representation in administrative procedure. The essence and content of the legal status of an authorized agent as the subject of administrative procedure have been established.

The administrative procedural representation is characterized as an independent legal category of the field of administrative procedural law (the system of administrative procedural legal relations, in which one person (representative), specifically empowered by law or agreement, to carry out legally significant procedural actions on behalf and in the interests of another person whom he represents what directly contributes to ensuring and realizing the protection of its legal rights, freedoms and interests during the consideration and resolution of a particular administrative case); as a complex legal institution of the system of administrative procedural law (a relatively separate set of legal norms of the given branch of law, aimed at resolving interconnected, qualitatively-homogeneous legal relations that arise between a court and a representative who, within the limits of his powers, legally significant procedural actions from name and in the interests of the person represented, with a view to obtaining for the last desired legal result and assistance to the court in the administration of justice in administrative cases).

Key words: administrative court, legal representative, lawyer, legal representative, administrative case, power of attorney, powers, contractual representation.