

ПРЕДСТАВНИЦТВО В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

REPRESENTATION IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY

Славінська І.В., науковий співробітник

відділу організації наукової роботи

Одеський державний університет внутрішніх справ

Ізбаш К.С., к.ю.н., доцент,

старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи

Одеський державний університет внутрішніх справ

Статтю присвячено дослідженню інституту представництва в адміністративному судочинстві. Проаналізовано коло осіб, які можуть брати участь у розгляді адміністративної справи як представники. Встановлено, що представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність (досягла повноліття) і не визнана судом недієздатною. Визначено адміністративну процесуальну правосуб'єктність представника. Приділено увагу видам адміністративних процесуальних правовідносин представництва. Встановлено, що повноваження представника підтверджуються такими документами: довіреністю фізичної або юридичної особи та свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна.

Досліджено такі права представника: повністю або частково відмовитися від адміністративного позову; визнати адміністративний позов; змінити адміністративний позов; досягнути примирення; передати повноваження представника іншій особі (передоручення); оскаржити судові рішення.

Розглянуто види діяльності, які здійснює представник: 1) консультування щодо застосування норм законодавства; 2) захист в адміністративному провадженні; 3) представництво в адміністративному суді чи інших державних органах; 4) складання заяв, скарг, пропозицій, клопотань, інших правових документів; 5) представництво інтересів юридичних осіб тощо.

Проаналізовано такі ознаки та особливості представництва в адміністративному процесі: по-перше, представник наділений повноваженнями, які здійснюються в інтересах особи, яку він представляє в адміністративному суді; по-друге, повноваження представника обов'язково мають бути визначені законом або договором; по-третє, правові наслідки для особи, яку представляють, виникають в результаті законних процесуальних дій представника в межах його повноважень; по-четверте, участь у адміністративному судовому процесі представника не позбавляє права особу, яка має представника, самостійно брати участь у захисті своїх прав та свобод.

Звернено увагу на необхідність розвитку в законодавстві більш ретельного й розгорнутого інституту представництва.

Ключові слова: представництво, представник, адміністративний процес, судочинство, адвокат, суд, довіреність, ордер, повноваження, правовідносини, сторони, суб'єкти, захист.

The article is devoted to the research of the institute of representation in administrative proceedings. Subjects that may take part in the administrative proceedings as a representative are analyzed. It is defined that a representative may be an individual who has administrative procedural capacity (one who has reached the age of majority) and is not declared incompetent by a court. The administrative procedural personality of the representative has been determined. Attention was paid to the types of administrative procedural relations of the representation. It is concluded that representative is confirmed by the following documents: the power of attorney of the individual or legal entity and the birth certificate of the child or the decision of appointing a guardian, trustee or guardian of hereditary property.

The rights of the representative were investigated: to reject the administrative claim in whole or in part; recognize the administrative claim; change the administrative claim; to achieve reconciliation; to transfer the powers of the representative to another person (delegation); appeal against the judgment.

The types of activities that the representative performs are considered: 1) advising on the application of legal rules; 2) defense in administrative proceedings; 3) representation in an administrative court or other state bodies; 4) preparation of statements, complaints, proposals, motions, other legal documents; 5) representation of interests of legal entities, etc.

The characteristics and features of representation in the administrative process are analyzed: firstly, the representative is endowed with powers exercised in the interests of the person he represents in the administrative court; secondly, the powers of the representative must be defined by law or contract; thirdly, the legal consequences for the person they represent arise as a result of the legal procedural actions of the representative within his or her powers; fourthly, participation in the administrative judicial process of a representative does not deprive a person having a representative of his own right to participate in the defense of his rights and freedoms.

The need to develop in the legislation a more thorough and comprehensive institution of representation is emphasized and it meets the requirements of the European Union, the elimination of conflicts of interest in the power-official powers in legal relations, and to ensure the rights of legal representatives.

Key words: representation, representative, administrative process, litigation, lawyer, court, power of attorney, warrant, powers, legal relations, parties, subjects, defense.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку суспільства держава гарантує громадянам забезпечення їх прав, свобод та законних інтересів. Відповідно до положень Конституції України громадяни мають право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2].

На законодавчому рівні забезпечення законних інтересів громадян відбувається через представників. Представництво в адміністративному судочинстві передбачає здійснення процесуальної діяльності дієздатних осіб від імені та в інтересах сторін, третіх осіб, заявників та інших зацікавлених у справі осіб відповідно до чинного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження стали роботи таких україн-

ських вчених щодо вивчення окремих аспектів інституту представництва, зокрема і представництва в адміністративному судочинстві: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.І. Миколенко, О.М. Музичука, С.Г. Стеценко, В.І. Шишкіна.

Актуальність дослідження інституту представництва в адміністративному процесі України полягає в тому, що чинне адміністративно-процесуальне законодавство не вирішило низку питань щодо адміністративно-правового статусу представника та наявності недоліків у його правовому регулюванні. Цікавим у цьому контексті є використання можливостей сторін адміністративного процесу щодо доказування обставин у справі.

Виклад основного матеріалу. Положення Конституції України передбачають основні засади інституту представництва та гарантують право на професійну правову допомогу кожному громадянину та можливість вільного вибору захисника. У випадках, передбачених законодавством, держава надає правову допомогу на безоплатній основі.

У Кодексі адміністративного судочинства зазначено, що сторони в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто або через представника (ст. 55 КАС України). 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 з метою захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів.

Як зазначають, вчені-правознавці, при досить значній законодавчій регламентації повноважень та особливостей процесуального представництва його поняття не отримало належного законодавчого закріплення. Інститут процесуального представництва є вкрай важливим, оскільки сприяє більш повній та ефективній реалізації процесуальних прав й обов'язків зацікавлених в цьому осіб. Досліджуючи категорію представництва, зазначимо, що в своїй основі вона містить поняття «представник».

Для проведення повноцінного дослідження слід звернутися до визначення цього поняття. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» термін «представник» визначається як особа, яка представляє когось, що-небудь, діє за чийось дорученням, від імені когось, виражаючи чийсь інтереси [10, с. 920]. З погляду юриспруденції представник – це особа, яка вчиняє юридичні дії на користь і від імені іншої особи. Отже, представництво визначають як вчинення в судовому процесі однією особою (представником) у межах наданих повноважень юридичних дій від імені іншої особи з метою захисту її прав та законних інтересів або реалізації її прав чи обов'язків [11, с. 1149; 13, с. 112]. Однак деякі вчені вважають, що інститут представництва має матеріально-правові і процесуально-правові ознаки, сукупність яких визначає зміст цього правового інституту, який регулює як відносини між представником і особою, яку він представляє, так і відносини між представником і судом [12, с. 79].

Відповідно до змісту 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. Згідно із загальним правилом це батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом, які захищають інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність; недієздатних та непрацездатних фізичних осіб; фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

Відповідно до чинного КАС України представником у суді може бути адвокат або законний представник. Тобто це фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, досягла повноліття і не визнана судом недієздатною, або особа до досягнення цього віку (якщо спір виник у правовідносинах, у яких відповідно до законодавства вона може самостійно брати участь). Наприклад, ч. 2 ст. 156 СК України встановила, що неповнолітні батьки, які досягли чотирнадцяти років, мають право захищати права та інтереси своєї дитини в суді самостійно. Вони також мають право на безоплатну правову допомогу. Обмеження щодо можливості особи бути представником встановлені статтею 57 КАС України.

Відповідно до ЦК України представництво передбачає собою зобов'язання уповноваженої особи чинити правові дії від імені іншої особи, яку вона представляє [5].

Однією з передумов виникнення відносин за участю представника повинні бути вольові юридичні дії пред-

ставника, його процесуальна діяльність, яка водночас становить і зміст правовідносин. Наразі існує два підходи до визначення адміністративного представництва: 1) це правовідносини, в результаті яких одна особа, представляючи іншу в межах своїх повноважень, здійснює процесуальні дії; 2) це вчинення процесуальних дій особою, яка наділена певними повноваженнями, від імені іншої особи та в її інтересах [9, с. 314].

Представник в адміністративному процесі виступає активним учасником судового процесу та спрямовує свою діяльність на досягнення найкращого правового результату для сторони, яку він представляє. 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 особа, яка має представника, не позбавлена права самостійно брати участь у захисті своїх прав та свобод.

Повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі, підтверджується такими документами: довіреністю фізичної або юридичної особи та свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна [3].

Участь представників в адміністративному процесі залежить від взаємного волевиявлення представника та сторони, третьою особою чи навіть іншого представника, який наділений правом передоручати ведення справи. Таке взаємне волевиявлення втілюється в усному чи письмовому договорі. Переважно підтвердженням повноважень договірною особою представника є довіреність. Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надане право посвідчувати довіреності.

Довіреність від імені юридичної особи видається за підписом (електронним цифровим підписом) посадової особи, уповноваженої на це законом та установчими документами. У разі подання представником заяви по суті справи в електронній формі він може додати до неї довіреність або ордер в електронній формі, підписаний електронним цифровим підписом, відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему [3].

Повноваження адвоката відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» посвідчуються ордером, дорученням органів чи установ, уповноважених законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін [6].

Повноваження представника, які посвідчені в інших державах, повинні бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлене міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Звернемо увагу, що Україна підписала міжнародні договори, відповідно до яких відмінене додаткове засвідчення документів. Стаття 3 Конвенції скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів. Єдиною вимогою для посвідчення автентичності підпису чи відбитка печатки або штампа, якими скріплено документ, є проставлення апостилі компетентними владними органами, де був складений документ [1].

Законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьою особою, яку він представляє, діючи в її інтересах. Законний представник має право повністю або частково відмовитися від адміністративного позову, визнати адміністративний позов, змінити адміністративний позов, досягнути примирення, передати повноваження представника іншій особі (пере-

доручення), оскаржити судові рішення. Однак право на вчинення кожної із цих дій спеціально має бути обумовлене у виданій представнику довіреності.

Представляючи інтереси особи у адміністративному процесі, законний представник здійснює такі види діяльності: 1) консультування щодо застосування норм законодавства; 2) захист в адміністративному провадженні; 3) представництво в адміністративному суді чи інших державних органах; 4) складання заяв, скарг, пропозицій, клопотань, інших правових документів; 5) представництво інтересів юридичних осіб тощо.

Важливим аспектом у адміністративному представництві є право кожного громадянина на правову допомогу, при цьому кожен має право обирати собі захисника. У юридичній літературі більш розповсюдженим є поняття «юридична допомога» – це заходи, що слугують для правильної орієнтації в чинному законодавстві, виховання у кожного громадянина звички щодо свідомого виконання правових норм. Така допомога використовується з метою зміцнення та відновлення законності [14, с. 538].

На думку О.Г. Юшкевича, правова допомога розглядається в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні вона передбачає діяльність, спрямовану на реалізацію та захист законних інтересів зацікавлених осіб. У вузькому вона вживається як правові заходи, що здійснюються уповноваженими на те суб'єктами. У такому разі правова допомога надається конкретній особі, яка потрапила в складні життєві обставини, потребує допомоги в орієнтації у чинному законодавстві, вихованні звички свідомого та обов'язкового виконання законних норм [15, с. 136].

Представники у адміністративному судочинстві мають рівні процесуальні права та обов'язки. Ці права та обов'язки такі: ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії та одержувати копії судових рішень; подавати докази; брати участь у судових засіданнях та у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам; подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування і заперечення щодо питань, які виникають під час судового розгляду; ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти; оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках; користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

Водночас представники зобов'язані вчиняти такі дії: виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу; сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи; з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою; подавати наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази; надавати суду повні і достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні; виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки; виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Отже, з 1 січня 2019 р. представництво інтересів у судах всіх інстанцій, що спеціалізуються на розгляді господарських, цивільних та адміністративних справ, здійснює така особа: 1) адвокат як представник фізичної особи; 2) адвокат або керівник юридичної особи, або член виконавчого органу, уповноважений діяти від її імені відповідно до закону, статуту, положення як представник юридичної особи [7].

Адвокат здійснює професійну правничу допомогу в адміністративному судочинстві шляхом надання таких правових послуг: 1) надання юридичної інформації;

2) проведення роз'яснень та консультацій; 3) складання скарг та заяв, а також інших документів щодо адміністративного процесу [6].

Представництво в адміністративному судочинстві вимагає від адвоката професійності та кваліфікації для надання юридичної допомоги. Проте таке важливе питання, як правове регулювання професіоналізму та кваліфікації представників в адміністративному судочинстві, досі не врегульоване на законодавчому рівні. Проаналізувавши норми Кодексу адміністративного судочинства України, ми дійшли висновку, що неможливо виділити чіткі вимоги до особи-представника у суді. Так, у ч. 2 ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України зазначені лише умови щодо правоздатності в адміністративному процесі.

Законні представники також можуть доручати ведення справи в суді іншим особам, які відповідно до закону мають право здійснювати представництво в суді. Якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд може залучити до участі у справі відповідний орган чи особу, яким законом надане право звертатися до суду в інтересах інших осіб [3].

Відповідно до чинного законодавства судді, прокурори, слідчі, працівники підрозділів можуть бути представниками, коли вони діють від імені відповідних органів, що є сторонами або третіми особами у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Наприклад, у ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» визначені повноваження прокурора щодо представництва в суді інтересів громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Однак це право прокурор має реалізувати лише у таких випадках: 1) якщо особа не може самостійно захистити свої порушені чи оскаржувані права; 2) якщо особа не може реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність; 3) якщо законні представники або органи, яким законом надане право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють їх захист [8]. Однак прокурор має подати документи, що підтверджують неспроможність вказаних осіб самостійно захищати свої права у суді. Таким чином, прокурор як законний представник стає повноцінним учасником адміністративного процесу, маючи змогу реалізувати свої законні права (отримання матеріалів та копій документів справи).

Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» передбачає, що представництво прокурорами або адвокатами державних органів та органів місцевого самоврядування буде здійснюватися лише з 1 січня 2020 року [7].

Права, свободи та законні інтереси відповідно до ч. 2 ст. 56 КАС України 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, визначені законом. Представники, що беруть участь у адміністративному судовому процесі, обов'язково повинні мати документ, який засвідчує родинні стосунки між ними. Опікун або піклувальник повинен надати свідоцтво про встановлення опіки чи піклування особи, представником якої він є. Однак суд зупиняє провадження в справі, якщо законний представник цих осіб не має права вести справу в суді, та ініціює перед органами опіки і піклування питання про призначення чи заміну законного представника.

Законних представників неповнолітніх згідно з КАС України та СК України ми поділяємо на такі категорії: 1) особи першого ступеня споріднення – батько та мати; 2) брати чи сестри (у разі досягнення повноліття); дід чи баба; 3) усиновлювачі, піклувальники чи опікуни; 4) органи опіки та піклування тощо [3; 4].

Таким чином, проаналізувавши положення чинного законодавства, виділимо такі ознаки представництва в адміністративному процесі: 1) представник завжди виступає від імені особи, яку він представляє; 2) представник наділений повноваженнями, які здійснюються в інтересах особи, яку він представляє в адміністративному суді; 3) представник, який бере участь у справі, не набуває для себе ніяких благ; 4) правові наслідки для особи, яку представляють, виникають в результаті законних процесуальних дій представника в межах його повноважень; 5) представник бере участь у справі на основі закону або договору; 6) представник вступає на будь-якій стадії адміністративного процесу; 7) повноваження представника обов'язково мають бути визначені законом або договором; 8) участь у адміністративному судовому процесі представника не позбавляє права особу, яка має представника, самостійно брати участь у захисті своїх прав та свобод.

До особливостей процесуального статусу представника належать такі: 1) представник наділений правом звернення до адміністративного суду від імені особи, інтереси якої він представляє, чи третьої особи; 2) вимоги до представників та обмеження представництва викладені в КАС України; 3) можлива одночасна участь у адміністратив-

ному процесі представника і довірителя, крім випадків, передбачених законодавством; 4) можливе одночасне залучення декількох представників, що підтверджує ціль представництва – надання юридичної допомоги, а не вчинення певних дій замість учасника процесу.

Висновки. Враховуючи викладене, зазначимо, що представництво в адміністративному судочинстві передбачає вчинення представником в межах наданих йому 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.

Отже, вдосконалення інституту представництва в адміністративному процесі залишається перспективним завданням національної правової системи, яке потребує подальшого дослідження та полягає в гармонізації законодавства України з нормами Європейського Союзу, впровадженні медіаційної процедури як основного методу альтернативного вирішення спорів на досудовому етапі та під час судового розгляду, залученні посередника-медіатора, удосконаленні правового регулювання та відповідальності представників, наданні права вибору представника, який надає правову допомогу, а також в усуненні адвокатської монополії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів : ратифікована 10 січн. 2002 р. на підставі Закону України № 2933-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_082 (дата звернення: 02.11.2019).
2. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 03.11.2019).
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 02.11.2019).
4. Сімейний кодекс України : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (дата звернення: 02.11.2019).
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 02.11.2019).
6. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 травня 2012 р. № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (дата звернення: 02.11.2019).
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 р. 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 02.11.2019).
8. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 02.11.2019).
9. Васильковский Е.В. Организация адвокатуры. Ч. 1: Очерк всеобщей истории адвокатуры. Санкт-Петербург : Н.К. Мартынов, 1893. 621 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ : ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
12. Комаров В.В., Радченко П.І. Цивільні процесуальні відносини та їх суб'єкти : навч. посіб. Київ : УМК ВО, 1991. 155 с.
13. Погребняк М. Особливості юридичної конструкції та суті правовідносин представництва в адміністративному судочинстві: компаративістський аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2, С. 108–114.
14. Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія, Ф.Г. Бурчака, В.М. Корецького, В.В. Цветкова. Київ : Гол. ред. Укр. рад. енцикл., 1983. 872 с.
15. Юшкевич О.Г. Надання правової допомоги як вид соціальних послуг. *Право і безпека*. 2009. № 1, С. 135–139.