

ДЖАФАРОВА М. В.,доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
і процесу факультету № 3*(Харківський національний університет
внутрішніх справ)*

УДК 342.95 (477)

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА,
ЯКІ РЕГЛАМЕНТУЮТЬ ІНСТИТУТ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено визначенню сутності та змісту адміністративно-процесуальних норм, які становлять самостійний інститут процесуального представництва в адміністративному судочинстві України. Узагальнюються функції інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві й окреслюється сучасний стан його правового регулювання. Надаються пропозиції щодо вдосконалення організаційних та процедурних засад здійснення процесуального представництва в контексті проведення судової реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, процесуальне представництво, представник, адвокат, законний представник.

Статья посвящена определению сущности и содержания административно-процессуальных норм, которые составляют самостоятельный институт процессуального представительства в административном судопроизводстве Украины. Обобщаются функции института процессуального представительства в административном судопроизводстве и определяется современное состояние его правового регулирования. Предоставляются предложения по совершенствованию организационных и процедурных принципов осуществления процессуального представительства в контексте проведения судебной реформы в Украине.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, процессуальное представительство, представитель, адвокат, законный представитель.

The article is devoted to the definition of the essence and content of administrative and procedural norms, which constitute an independent institution of the procedural representation in the administrative proceedings of Ukraine. The principles and functions of agency within administrative judicial proceedings have been generalized; the current state of its legal regulation has been outlined. Propositions on improving the organizational and procedural principles of implementing agency in the context of judicial reform in Ukraine have been provided.

Key words: administrative legal proceedings, administrative court, legal representative, representative, procedural representation, lawyer.

Вступ. Відповідно до конституційно закріплених положень кожній особі гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. При цьому захищати свої права



і свободи від порушень і протиправних посягань дозволяється будь-якими не забороненими законом засобами (ст. 55 Конституції України) [1]. Спираючись на наведене загальне правило, законодавець у Кодексі адміністративного судочинства (надалі – КАС) України у Главі 4 параграфі 2 «Представники» окремо закріпив норми, якими регламентовано: питання участі осіб, які мають право здійснювати представницькі функції в адміністративному процесі; особливості участі законних представників і таких, що діють за довіреністю; перелік вимог до документів, що посвідчують повноваження представників; обмеження щодо можливості реалізації представницької функції; підстави і порядок припинення представницької функції.

Постановка проблеми. Необхідність удосконалення інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві зумовлюється постійним оновленням чинного законодавства, зокрема суттєвими змінами, яких зазнають численні законодавчі та нормативно-правові акти під впливом судово-правової реформи, яка й досі триває в Україні, а також пов'язаними з нею процесами.

Слід відзначити, що окремі аспекти становлення та розвитку інституту процесуального представництва, питання участі представників та межі їхніх повноважень у адміністративному судочинстві досліджувалися у наукових працях таких учених-адміністративістів: Н.В. Александрової, В.М. Бевзенка, В.І. Бутенка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного, В.К. Матвійчука, О.В. Музи, Е.Ф. Демського, О.В. Когут, Т.О. Коломоєць, Ю.О. Лисенко, А.О. Селіванова, Р.С. Мельника, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко та багатьох інших.

Не применшуючи наукові здобутки указаних дослідників, вважаємо за необхідне продовжувати дослідження цієї проблематики з огляду на її важливість та фрагментарну вивченість. Таким чином, у цій статті спробуємо проаналізувати адміністративно-процесуальні норми, які регламентують умови та правові підстави виникнення окремих видів представництва в адміністративному судочинстві, і сформулювати конкретні законодавчі пропозиції, спрямовані на вдосконалення організаційних та процедурних засад здійснення процесуального представництва в контексті триваючої судово-правової реформи в Україні.

Результати дослідження. Одразу нагадаємо, що інститут процесуального представництва притаманний усім без винятку процесуальним галузям права. Незалежно від наявних відмінностей процесуальні галузі права мають подібний предмет правового регулювання. Наприклад, господарський та цивільний процес регулюють питання представництва практично ідентично, кримінальний процес має деяку специфіку [2, с. 91]. Самостійність та відособленість інституту процесуального представництва забезпечується певним категоріальним апаратом, загальними принципами і функціями, єдністю і взаємною узгодженістю правових норм, які впорядковують якісно однорідні суспільні відносини, які виникають у зазначеній сфері.

Виходячи зі змісту нормативних положень ст. 55 КАС України [3], 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. Частина 1 цієї ж статті КАС України свідчить про те, що особи, які мають право мати представників, можуть брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника, тим самим свідчить про можливість одночасної безпосередньої участі у справі як представника, так і довірителя.

Водночас інтереси юридичної особи, а також суб'єкта владних повноважень, що не є юридичною особою, можуть представляти в адміністративному суді: а) керівник або член виконавчого органу, що діє від їх імені, у межах наданих повноважень відповідно до закону



чи установчих документів; б) адвокат, про що свідчать ч. 1 ст. 57 і ч. 3 ст. 55 КАС України; інтереси держави – керівник органу державної влади або адвокат; інтереси територіальної громади – керівник органу місцевого самоврядування або адвокат (ч. 4 ст. 55 КАС України).

Звертають на себе увагу положення окремої статті кодифікованого акта, в якій нормотворець закріпив особливості участі законних представників в адміністративному процесі. Зокрема, участь законних представників передбачена для 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. ст. 56 КАС України); г) непрацездатних фізичних осіб (ч. 2 ст. 56 КАС України); д) фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

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) [4]; б) усиновлювачі (окремі питання врегулювання набуття статусу усиновлювача визначаються ст. ст. 207–242 Цивільного кодексу України [5], 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.

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 якої обмежена (ч. 2 ст. 56 КАС України). Проте таке законодавче правило викликає зауваження, адже названі особи вже мають певний процесуальний статус як основні учасники адміністративної 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 разі 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).

Слід звернути увагу на те, що не можуть бути представниками: а) секретар судового засідання; б) експерт; в) спеціаліст; г) перекладач; г) свідок; д) помічник судді, який розглядає справу (ч. 1 ст. 58 КАС України). Впадає в очі, що законодавець визначив у цьому переліку секретаря судового засідання, помічника судді, який розглядає справу, однак зовсім не згадав про судового розпорядника та експерта з питань права (ч. 1 ст. 58 КАС України), хоча названі особи мають чітко визначений процесуальний статус і відповідно до Глави 4 параграфу 3 є іншими учасниками судового процесу.

Неможливо обійти увагою зміст ст. 93 КАС України, якою визначається, що «...представники за їхньою 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». Водночас ч. 1 ст. 58 КАС України закріплює принцип процесуального несумісництва, за яким представником не може бути свідок. Більше того, участь представника у справі визначається довіреністю, якою підтверджується його правовий статус, в якій також вичерпно визначається довірительом той обсяг процесуальних прав та обов'язків, які представник може здійснювати в судовому процесі.

На думку М.П. Курили, такий підхід законодавця щодо 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. Отже, створюється прецедент подвійного представництва, який нині діє як в адміністративному, так і в господарському судочинстві [6, с. 230–231].

Відповідно до останньої редакції КАС України, а саме ч. 2 ст. 58 КАС України, забороняється також здійснювати процесуальне представництво особі, яка в цій справі представляє або представляла іншу особу, інтереси якої в цій справі суперечать інтересам її довірителя. Таким положенням законодавець встановив ще одне нове обмеження, якого не було до цього часу, зокрема щодо реалізації права на обрання процесуального представника, що ґрунтується на неможливості здійснення представництва у суді осіб з різними інтересами.

Здійснювати представницьку функцію, крім випадків, встановлених законом, забороняється також особам, які є: а) суддями; б) прокурорами; в) слідчими; г) працівниками підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Водночас їхня участь як представників можлива за умови, якщо вони діють як: 1) представники відповідного органу (наприклад, суду, слідчого органу), що є у цій справі: а) стороною; б) третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору; в) третьою особою, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору; 2) законні представники.

Таким чином, представниками в адміністративному процесі можуть бути: 1) адвокат; 2) законний представник; 3) у справах незначної складності та інших випадках, визначених законом, будь-яка фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність (ч. 2 ст. 43 КАС України); 4) має належно посвідчені повноваження на здійснення представництва в суді, встановлені ст. 59 КАС України; 5) не входить до переліку осіб, визначених у ст. 58 КАС України.

Зауважимо, що вид документа, який підтверджує повноваження представників, залежить від виду представництва: законного чи договірного (добровільного).

Так, повноваження добровільного представника фізичної чи юридичної особи посвідчується довіреністю, а законного представника фізичної особи – свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового права (ч. 1 ст. 59 КАС України).

Примітно, що ч. 1 ст. 59 КАС України обмежується лише переліком необхідних документів для окремих законних представників (батьків, опікунів, піклувальників, охоронців спадкового права) і, на жаль, залишає поза увагою інших осіб, які можуть бути законними представниками: усиновлювачів, патронатних вихователів, прийомних батьків, виконавців заповіту, осіб, які здійснюють управління спадщиною. Документами, що підтверджують правовий статус останніх, 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) [4].

Натепер законодавець вимагає, щоб довіреність від імені фізичної особи на здійснення процесуального представництва у судовому процесі обов'язково була посвідчена: а) або нотаріально; б) або посадовою особою органу (установи), який прийняв таке рішення (ч. 2 ст. 59 КАС України). При цьому довіреність від імені юридичної особи має бути видана за



підписом (електронним цифровим підписом) посадової особи, уповноваженої на це законом, установчими документами, на що вказує зміст 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» [7]. Як бачимо, законодавець не вимагає від адвоката надавати суду документ, що посвідчує його правовий статус, – свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю. 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 ордера) можуть бути договір про надання правової допомоги і доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. Вважаємо, що зміст ч. 4 ст. 59 КАС України потребує деталізації і мусить 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 адміністративному 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. 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 може подати як у письмовій формі, а також зробити це і в усній формі, яка заноситься секретарем судового засідання до протоколу судового засідання.

Висновок. За підсумками проведеного аналізу вважаємо за доцільне внести такі зміни до КАС України:

– зміст ч. 1 ст. 58 КАС України викласти таким чином: «не може бути представником у суді особа, яка бере участь у справі як секретар судового засідання, судовий розпорядник, експерт, експерт з питань права, спеціаліст, перекладач та свідок або є помічником судді, що розглядає справу»;

– ч. 1 ст. 59 КАС України представити у такому вигляді: «повноваження представників сторін та інших учасників справи мають бути підтверджені такими документами: 1) довіреністю фізичної особи; 2) довіреністю юридичної особи або документами, що посвідчують правовий статус і повноваження керівника; 3) належно посвідченими документами, виданими у визначеному законом порядку, які встановлюють правовий статус законного представника»;

– ч. 4 ст. 59 КАС України представити у такій редакції: «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»;

– зміст ч. 2 ст. 57 КАС України викласти таким чином: «у справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим Кодексом, представником може бути фізична особа, яка відповідно до частини другої статті 43 цього Кодексу має адміністративну процесуальну дієздатність, належно посвідчені повноваження на здійснення представництва в суді, і не входить до переліку осіб, визначених у ст. 58 КАС України»;

– зміст ч. 3 ст. 60 КАС України викласти таким чином: «про припинення представництва або обмеження повноважень представника за довіреністю має бути повідомлено суд шляхом подання письмової або усної заяви, зробленої у судовому засіданні»;

– речення друге ч. 2 ст. 56 КАС України викласти у такому вигляді: «суд може викликати у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб або фізич-



них осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, у судові засідання з метою отримання особистих пояснень від них для з'ясування всіх обставин у справі».

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
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. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
6. Курило Н. Представительство как межотраслевой институт процессуального права: возможность унификации. *Закон и жизнь*. 2013. № 8/2. С. 228–232.
7. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

