

УДК 342.95(477)

**М. В. Джафарова**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу  
факультету № 3  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена теоретичному обґрунтуванню понятійного апарату та аналізу особливостей правового регулювання процесуального представництва в адміністративному судочинстві. Проаналізовано основні ознаки та цілі процесуального представництва в адміністративному судочинстві. Охарактеризовані сутність і функціональне призначення адміністративно-процесуальних норм, які становлять окремий інститут адміністративного процесуального права – процесуального представництва.*

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

**Постановка проблеми.** Проведення в Україні судово-правової реформи, активне впровадження численних заходів у всіх сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних з євроінтеграційними процесами, як наслідок оновлення і розвиток існуючих галузей права, які інтенсивно змінюються та ускладнюються, зумовлює необхідність поглибленого дослідження проблем удосконалення адміністративно-процесуальних засобів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. У цьому аспекті інститут процесуального представництва відіграє значну роль у системі адміністративно-процесуальних відносин щодо захисту прав, свобод та інтересів осіб, які беруть участь в адміністративній справі. Адже більшість публічно-правових спорів розглядаються адміністративним судом за участю представників однієї чи обох сторін адміністративного процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання дослідження правових проблем інституту процесуального представництва в адміністративному процесі в правовій науці розглядалися у наукових працях Н.В. Александрової, А.М. Апарова, О.М. Бандурки, В.М. Бев-

зенка, В.І. Бутенка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного, В.К. Матвійчук, О.В. Музи, Е.Ф. Демського, О.В. Когут, Т.О. Коломоєць, А.О. Селіванова, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко та інших. Не применшуючи наукові здобутки вказаних дослідників, вважаємо за необхідне продовжувати дослідження цієї проблематики з огляду на її важливість та фрагментарну вивченість. Адже окремі аспекти інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві залишаються до кінця не вирішеними, зокрема питання класифікації представництва, видової приналежності деяких її різновидів, меж застосування адміністративно-процесуальних норм, які регламентують правовий статус представників та особливості їх участі в адміністративному процесі тощо. Ці та інші питання часто порушуються в судовій практиці, тому потребують теоретичного та законодавчого уточнення, що посилює актуальність обраної теми для написання цієї статті.

**Мета статті.** У межах цієї статті проаналізуємо сучасний стан загальних теоретико-правових засад функціонування інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві й визна-

чимо особливості нормативно-правових положень, які регламентують виникнення та розвиток представницьких адміністративно-процесуальних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Закріплення та реалізація адміністративно-процесуальних норм, визначених у Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) України, які становлять інститут процесуального представництва в адміністративному судочинстві України, зумовлене конституційними гарантіями реалізації прав громадян, а також зобов'язаннями України перед міжнародними та європейськими установами щодо реалізації та захисту прав людини. Так, визначальне місце для закріплення і реалізації нормативно-правових положень, котрі встановлюють особливості процесуального представництва в будь-якому виді судочинства, відводиться положенням Конституції України, якими гарантовано: 1) право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань; 2) право кожному на професійну правничу допомогу (у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно); 3) право кожному на вільний вибір захисника своїх прав; 4) для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура (ст. ст. 55, 59, 131-2) [1].

Загальновизнані міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (двосторонні або багатосторонні міжнародні угоди за участю України, міжнародні конвенції та декларації), також виступають невід'ємною частиною законодавчого регулювання процесуального представництва в суді, про що свідчать ч.ч. 1, 2 ст. 3 КАС України. У цьому аспекті доречно нагадати, що ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод безпосередньо закріплює право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Назване право гарантовано кожній особі, чії права та свободи, що визнані в цій Конвенції, були порушені [2].

Окрім того, до правових джерел, які застосуються під час врегулювання представницьких адміністративно-процесуальних правовідносин, варто зарахувати й інші кодифіковані та законодавчі акти, що визначають умови та правові підстави виникнення окремих видів представництва в адміністративному судочинстві, а також правовий статус представників (Цивільний Кодекс України (Глава 17 «Представництво» ст. ст. 237–250) [3], Сімейний Кодекс України (Глава 2 «Здійснення сімейних прав та виконання сімейних обов'язків. Захист сімейних прав та інтересів» ст. ст. 14–20) [4]; Закони України: «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [5], «Про місцеві державні адміністрації» [6], «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], «Про безоплатну правову допомогу» [8] та ряд інших). Так, законодавче визначення дефініції «представництво» встановлюється нормами цивільного права (ст. 237 ЦК України), дотримання яких у більшості випадків виступає підставою виникнення адміністративного процесуального представництва. Частина 5 ст. 60 КАС України безпосередньо визначає, що підстави і порядок припинення представництва за довіреністю, її скасування, а також наслідки відмови представника від наданих йому повноважень визначаються нормами цивільного права.

Не менш важливе значення для нормативно-правового регулювання інституту адміністративного процесуального представництва мають окремі підзаконні нормативно-правові акти (положення, інструкції, правила, статuti). Наприклад, у ч. 4 ст. 55 КАС України вказано, що держава або територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник або представник. Компетенція цих органів встановлюється в положеннях та інших підвідомчих нормативно-правових актах, що визначають їхній статус, повний перелік яких навіть складно перелічити через їх значний обсяг.

Як бачимо, адміністративне процесуальне представництво є складним і бага-

тогранним правовим утворенням, оскільки використовує відповідні норми матеріального права (цивільного, трудового, сімейного, адміністративного) поряд із нормами КАС України, які регулюють адміністративно-процесуальні правовідносини між представником та судом та процесуальну діяльність представника, що здійснюється в межах названих правовідносин в інтересах іншої особи. Підставою виникнення матеріально-правових відносин між представником і особою, яку представляють, може бути цивільно-правовий правочин (укладення довіреності, договору, прийняття рішення про призначення опікуном), займання відповідної посади, видача документів, які посвідчують факт родинних зв'язків тощо.

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 твердженням про те, 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 [9, с. 10].

У загальному вигляді категорію «процесуальне представництво» вчені визначають у трьох площинах: 1) як певні процесуальні дії; 2) як процесуальні правовідносини; 3) як інститут процесуальної галузі права. Наприклад, І.В. Топор процесуальне представництво розглядає як процесуальну діяльність особи (представника), спрямовану на захист публічних суб'єктивних прав та інтересів іншої особи, яка бере участь у справі, публічних інтересів, а також сприяє адміністративному суду з'ясувати об'єктивну істину в справі, прийняти обґрунтоване, справедливе й законне рішення [10, с. 337–338]. Вважаємо, що науковий погляд на «представництво» суто як на процесуальну діяльність акцентує увагу лише на реалізації процесуальних прав та обов'язків представника, однак до кінця не розкри-

ває характер і зміст правовідносин, що складаються між представником та судом. Між іншим, на схвальну оцінку заслуговує акцентування уваги вченим на своєрідній ролі адміністративного процесуального представництва, його цільовій установці – отримання бажаного правового результату для довірителя, в інтересах якого діє процесуальний представник.

У цьому аспекті достатньо обґрунтованою виглядає позиція В.Г. Зайця, який розкриває зміст самостійної категорії «представництво у судовому адміністративному процесі» через сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити юридично значимі процесуальні дії від імені іншої особи, охоронювані законом інтереси якої вона представляє або на захист прав, свобод та інтересів якої діє в адміністративних судах. Далі додає, що «на відміну від поняття «представництво», що є багатоаспектним, словосполучення «участь представника» може бути розкрито лише з позицій процесуальної діяльності конкретних суб'єктів. Саме тому розглянуті поняття співвідносяться як загальне та часткове» [11, с. 6].

Як «правовідносини, в яких певна особа в межах повноважень, визначених договором або законом, вчиняє процесуальні дії в адміністративному процесі, спрямовані на захист законних прав, свобод та інтересів іншої особи, яку представляє» розглядає представництво в адміністративному процесі Ю.О. Лисенко [12, с. 5]. Такий погляд є не менш прийнятним, оскільки дозволяє розкрити категорію «представництво» в динаміці – через процесуальну діяльність представника і у статиці – через сукупність процесуальних правовідносин.

Загалом, нескладно побачити, що автори не лише тлумачать поняття процесуального представництва через процесуальні правовідносини, в межах яких здійснюється процесуальна діяльність представника, окремі дослідники також вказують на їхній комплексний характер. Такі взаємовідносини можуть складатися як між представником і особою, яку він представляє в суді, так і між представником і судом. У правничій літературі вони

ще позначаються як внутрішні та зовнішні [13, с. 396]. Внутрішні відносини поділяють на: а) відносини між представником та органом, в якому він працює; б) відносини, які складаються між особою, яку представляють, і представником. Зовнішні відносини на: а) відносини між представником, судом та іншими учасниками адміністративної справи, що мають інформаційний характер (представник повідомляє третю особу про те, що він має повноваження діяти від імені особи, яку представляє; б) відносини між особою, яку представляють, і судом. Схожі погляди висловлено також А.Т. Комзюком, В.М. Бевзенком та Р.С. Мельником. Зокрема, вчені розглядають процесуальне представництво в адміністративному процесі у трьох аспектах: а) як процесуально-правовий інститут, завданням якого є забезпечення конституційного права на правову допомогу в судових органах; б) як самостійний інститут процесуального права; в) як правовідносини, що складаються з двох видів: внутрішніх і зовнішніх [14, с. 194–195]. Слід також акцентувати увагу на тому, що в разі адміністративного процесуального представництва виникають два види адміністративно-процесуальних правовідносин: а) між представником і судом; 2) між особою, яку представляють, і судом. Названі види відносин регламентуються нормами адміністративного процесуального права. Між іншим, адміністративно-процесуальні правовідносини між представником і довірцем не утворюються, оскільки підставою їх виникнення є норми матеріального права, що дозволяє вести мову про них як про матеріально-правові правовідносини.

Серед ознак адміністративного процесуального представництва, як відповідних відносин та діяльності, вчені виділяють такі: а) становить сукупність однорідних процесуальних правовідносин, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку зі здійсненням процесуальної діяльності щодо представництва в судовому адміністративному процесі; б) виникнення правовідносин із приводу процесуального представництва здійснюється на підставі матеріальних норм закону, якими визначено правове становище представника;

в) полягає у вчиненні юридично значимих дій від імені іншої особи (фізичної чи юридичної); г) здійснюється інколи з двоєдиною метою – захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів особи (фізичної чи юридичної) у публічних відносинах, а також у визначених законодавством випадках реалізації процесуальних прав та обов'язків [11, с. 12]; д) спрямоване на надання юридичної допомоги в ході адміністративного процесу щодо реалізації прав та інтересів певного учасника цього процесу; е) участь представника та довірителя може бути одночасною, окрім випадків, визначених законом; є) може бути законним та добровільним [12, с. 5].

Аналіз змісту чинних норм КАС України, які регламентують питання участі представників в адміністративному судочинстві, дозволяє виділити такі характерні ознаки, які притаманні процесуальному представництву: 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 в суді, в будь-якому випадку залишається зі всіма своїми процесуальними повноваженнями, навіть якщо вона не буде брати особисту участь під час вчинення окремих процесуальних дій; 4) юридично значимі дії представника породжують правові наслідки для особи, яку він представляє, за умови, що представник діє в межах повноважень, наданих йому цією особою або законом.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що аналіз положень КАС України надає можливість виокремити той комплекс характерних рис, які дозволяють впевнено вести мову про адміністративне процесуальне представництво як автономний комплексний правовий інститут галузі адміністративного процесуального права: 1) наявність відокремлених, якісно однорідних та взаємопов'язаних процесуально-представницьких правовідносин як конкретного виду суспільних відносин, які вимагають відповідного механізму для їх норматив-



ного врегулювання; 2) змістовна єдність адміністративно-процесуальних норм (загальні принципи, терміни та категорії), регулятивний вплив яких характеризується спільним цільовим та функціональним призначенням; 3) зовнішнє відображення в структурі кодифікованого акту КАС України у вигляді окремого параграфу системи адміністративно-процесуальних норм, спрямованих на врегулювання процесуально-представницьких правовідносин, які містять своєрідні юридичні конструкції (види правовідносин, їхній суб'єктний склад, об'єкт та зміст, а також процедури реалізації процесуальних дій).

Нормативно-правове підґрунтя для належного функціонування досліджуваного інституту в межах адміністративного судочинства становлять такі джерела: 1) Конституція України, норми якої закладають правовий фундамент для забезпечення захисту прав, свобод та інтересів людини, окреслюють гарантії їх здійснення; 2) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, система світових правил та норм яких містить одну з найбільш ефективних моделей реалізації особою права на правову допомогу та судовий захист; 3) кодифікований нормативно-правовий акт – КАС України, правовими положеннями якого визначено підстави, умови, правовий режим інституту адміністративного процесуального представництва, вичерпний перелік процесуальних повноважень представника, його місце та функції в системі суб'єктів судового процесу; 4) інші кодифіковані законодавчі акти, що містять норми, які регулюють матеріально-правові відносини, котрі складаються між представником і особою, яку представляють; 5) Закони України та підзаконні нормативно-правові акти, норми яких детально регламентують правовий статус осіб, які можуть бути представниками в адміністративному судочинстві.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 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. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 04.11.1950 р. *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
3. Цивільний Кодекс України : кодекс, редакція від 10.06.2018 р., підстава 2205-19. *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
4. Сімейний Кодекс України : кодекс, редакція від 06.02.2018 р., підстава 2224-19. *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>
5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI (редакція від 05.01.2017 р., підстава 1798-19). *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (редакція від 05.05.2018 р., підстава 2325-19). *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
7. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (редакція від 10.06.2018 р., підстава 2189-19). *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
8. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 22.06.2011 р. № 340-VI (редакція від 07.01.2018 р., підстава 2229-19). *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
9. Миронюк О.І. Реформування системи права України: теоретичний вимір : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень». Львів : Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, 2015. 20 с.
10. Топор І.В. Процесуальний статус представника в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 60. С. 337–334.

11. Заяць В.Г. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь : Національний університет державної податкової служби України, 2011. 23 с.
12. Лисенко Ю.О. Представництво в адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2018. 22 с.
13. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : у 2-х т. / В.К. Матвійчук, Хар. вид. 2-е, змін. та доп. ; за заг. ред. В.К. Матвійчука. Київ : Алерта, КНТ, 2008. Т. 1. 787 с.
14. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
- 

**Джафарова М. В. Теоретико-правовые основы функционирования института процессуального представительства в административном судопроизводстве Украины**

*Статья посвящена теоретическому обоснованию понятийного аппарата и анализу особенностей правового регулирования процессуального представительства в административном судопроизводстве. Проанализированы основные признаки и цели процессуального представительства в административном судопроизводстве. Охарактеризованы сущность и функциональное предназначение административно-процессуальных норм, которые составляют отдельный институт административного процессуального права – процессуального представительства.*

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

**Dzhafarova M. Theoretical and legal bases of functioning of the institute of procedural representation in the administrative legal proceedings of Ukraine**

*The article deals with the theoretical grounds of the main concepts and to the analysis of the peculiarities of legal representation in administrative legal proceedings. Basic characteristics and entire representations in administrative legal proceedings have been analyzed. The essence and significance of administrative procedural rules, which constitute separate institution of administrative procedural law, in particular, procedural representation.*

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