



УДК 342.925:347.921:001.891

О. Приходько,здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

АНАЛІЗ СТАНУ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Активізація наукових пошуків у напрямі адміністративної юстиції (судочинства) в Україні відбулася завовго до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України [1] (далі – КАС України), але саме з цього моменту увага дослідників зосереджена на всіх ключових питаннях здійснення адміністративного судочинства. Ці тенденції в дослідженнях тривають в умовах оновлення процесуального законодавства, забезпечення сталої та єдиної судової практики тощо.

Не є виключенням і питання представництва, правового статусу представників в адміністративному процесі, з якими нерідко пов'язується можливість здійснення правосуддя, реалізація завдань адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС України), захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб та втілення основних засад (принципів) адміністративного судочинства (ч. 3 ст. 2 КАС України), зокрема верховенства права, рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом.

Питання представництва в адміністративному процесі неодноразово ставали предметом наукових досліджень таких вчених, як О.В. Агеєв, О.В. Анпілогов, В.М. Бевзенко, І.І. Діткевич, М.В. Джафарова, В.С. Заяць, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, Є.В. Курінний, Ю.О. Лисенко, М.І. Смокович та інші. Водночас з огляду на проведення цих досліджень в різні періоди розвитку процесуального законодавства є нагальною потреба в їх узагальненні

та систематизації та визначення напрямів подальших наукових розробок. Саме тому метою статті є аналіз стану наукових досліджень правового статусу представника в адміністративному процесі, визначення основних тенденцій та напрямів подальших досліджень у цій сфері.

Потреба комплексного дослідження правового статусу представника в адміністративному процесі вимагає, насамперед, узагальнення наукових розробок, що дасть змогу з'ясувати стан та тенденції сучасних досліджень, а також визначитись із напрямками подальших досліджень, їх науково-теоретичним підґрунтям. Крім того, це сприятиме підсиленню актуальності обраної проблематики, вірної розстановки акцентів і висвітленню раніше неосвоєних питань теоретичного та практичного характеру.

Встановлено, що лише в окремих працях, присвячених дослідженню представництва в адміністративному процесі, висвітлювались питання правового статусу представників. Так, І.І. Діткевич у монографічному дослідженні «Адміністративна процесуальна правосуб'єктність» присвятила окремий підрозділ адміністративній процесуальній правосуб'єктності представників, в якому виділяє два види представництва: законне та договірне. Авторка в договірному представництві виокремлює підвиди: 1) адвокатське представництво; 2) представництво працівниками інтересів юридичних осіб; 3) представництво, здійснюване іншими особами, допущеними судом до





представництва. Сформульовано висновок, що правосуб'єктність представників, які діють на підставі договору, безпосередньо залежить від дозволу осіб, яких представляють, на здійснення певних процесуальних прав стосовно: 1) відмови від адміністративного позову; 2) визнання адміністративного позову; 3) зміни адміністративного позову; 4) досягнення примирення. Також зазначається, що законне представництво виникає внаслідок законодавчо закріпленого обов'язку конкретної особи здійснювати представницькі функції і стосується: а) батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників чи інших осіб, визначених законом; б) керівника чи іншої особи, яка уповноважена законом, положенням, статутом на здійснення функцій законного представника відповідного органу, підприємства, установи, організації; в) органів та інших осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб [2, с. 14].

В.С. Заяць у дисертаційній роботі «Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі» акцентував на встановленні сутності та змісту процесуального представництва, розкритті особливостей участі окремих видів представників у судовому адміністративному процесі. За ознакою підстав виникнення представництва виділено його два види: законне; добровільне, яке виникає на основі договору, що укладається між сторонами на основі вільного волевиявлення (тому отримала розвиток точка зору про доцільність його визначення як добровільного, а не договірної) [3, с. 13].

Класифікацію суб'єктів представництва автором здійснено за критеріями, якими систематизовані види представництва. За критерієм категорій осіб, інтереси яких відповідні суб'єкти представляють, виділено суб'єктів, які представляють сторони, та суб'єктів, які представляють третіх осіб. За критерієм категорій осіб, які здійснюють представництво, виділено: адвокатів;

фахівців у галузі права; керівників чи інших осіб, уповноважених законом, положенням, статутом органу, підприємства, установи, організації; батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників чи інших осіб, визначених законом. Окремо зауважено, що класифікація за такими критеріями навряд чи сприяє індивідуалізації суб'єктів представництва, оскільки відсутня їх конкретизація за обсягом процесуальних повноважень, залежних від підстави виникнення відносин із представництва [3, с. 13–14].

Зрештою аналогічні висновки знаходимо в роботі Л.Д. Будзан «Представництво в адміністративному судочинстві України», в якій досліджено правову природу представництва в адміністративному судочинстві та охарактеризовано учасників представницьких відносин, серед яких виокремлено представника, особу, яку представляють, суд.

Особливу увагу приділено такій категорії суб'єктів представницьких правовідносин, як представник, на підставі його адміністративної процесуальної правосуб'єктності з позиції реалізації ним права вчиняти певні дії, що мають юридичні наслідки для особи, інтереси якої відповідний суб'єкт представляє в судовому адміністративному процесі. Обґрунтовується положення про те, що зміст та обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності представників безпосередньо залежить від дозволу осіб, яких представляють, на вчинення певних процесуальних дій [4, с. 7]. Крім того, наголошується, що єдиної адміністративної процесуальної правосуб'єктності представника в адміністративному судочинстві немає, вона встановлена для кожного виду представників як самостійна юридична конструкція.

У дослідженні Ю.О. Лисенко «Представництво в адміністративному процесі» в розділі II висвітлюються особливості правового статусу представника в адміністративному процесі. Виділяються такі особливості процесуального



статусу представника: 1) він наділений правом звернення до адміністративного суду не від свого імені, а від імені сторони адміністративного процесу чи третьої особи; 2) він захищає виключно права та законні інтереси осіб, яких представляє, а не особисті; 3) він діє на підставі договору (угоди) чи закону; 4) вимоги до представників та обмеження процесуального представництва викладені в статтях КАС України; 5) базуючись на вимогах ст. 59 КАС України, повноваження законних представників мають бути підтверджені у визначеному законом порядку; 6) його діяльність спрямована на надання кваліфікованої правової допомоги особі, яку він представляє.

Класифіковано повноваження представника залежно від умови представництва на договірні та за законом, а також охарактеризовано особливості юридичної відповідальності представника, контролю за його діяльністю та взаємодії представника з іншими учасниками адміністративного процесу [5, с. 8–9].

Окремі питання представництва в адміністративному судочинстві висвітлювала у своїх працях М.В. Джафарова. Так, у статті «Представництво в адміністративному судочинстві України» науковець зазначає, що процесуальне представництво в адміністративному судочинстві – це вчинення особою (представником) в межах наданих їй повноважень процесуальної діяльності від імені та в інтересах іншої особи, яку вона представляє, з метою захисту її прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин [6, с. 119]. У процесі визначення цілей та мети такого представництва висловлюється думка, що інститут представництва існує не лише для надання юридичної допомоги сторонам і третім особам, але й для того, щоб адміністративний суд отримав змогу швидше розібратись у взаємовідносинах учасників адміністративного процесу [6, с. 117]. У статті «Суб'єкти адміністративно-процесуальних правовідносин при процесуальному

представництві» виокремлено представницькі процесуальні відносини, які мають свої специфічні передумови та підстави виникнення. До суб'єктів цих відносин зараховано адміністративний суд та представників [7, с. 77]. Автором розглядається питання можливості зарахування представників до категорії осіб, які беруть участь у справі, та охарактеризовано межі процесуального представництва, тобто змога певних учасників адміністративного процесу вести справу через представника.

Місце представників в класифікації суб'єктів адміністративного процесу (судочинства) розглянув О.М. Михайлов. Так, представники виокремлюються залежно від юридичної заінтересованості, від ініціювання, місця і ролі в адміністративній справі, що розглядається і вирішується судом, від можливості застосування заходу процесуального примусу, від первинності/вторинності функції – представництво інтересів громадянина або держави у суді у випадках, визначених законом, у діяльності особи (прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади та органи місцевого самоврядування), від наявності свідоцтва на право зайняття адвокатською діяльністю, на основі договору з фізичною або юридичною особою [8, с. 136–137].

В.Б. Пчелін у статті «Поняття, види й особливості процесуального представництва в адміністративному судочинстві України» звертає увагу на дослідження змісту та видів представництва в адміністративному судочинстві. Авторем встановлюються підстави, особливості договірного та законного представництва, при цьому вказано, що до процедури здійснення представництва в адміністративному судочинстві висуваються загальні й, залежно від виду представництва, спеціальні вимоги [9, с. 144].

Про особливості реалізації учасниками справи права брати участь у справі через представника йдеться



в статті А.В. Пасічника «Представництво в адміністративному процесі: від усунення протиріч до нових інститутів адміністративного права» [10]. Автор акцентує на відносинах представництва прав та законних інтересів посадових та службових осіб органів виконавчої влади, а також проводить паралелі суб'єктного складу, передбаченого процесуальним та матеріальним законодавствами, в контексті відносин представництва.

Ще одним прикладом зміщення акцентів дослідження зі статусу представника на представництво є стаття І.В. Топора, в якій автор стверджує, що проблема процесуального представництва в судовому адміністративному процесі є складною і може бути предметом окремого наукового пошуку [11, с. 338], дослідження, і все ж таки схиляється саме до представництва в адміністративному судочинстві, його видів, порядку та підстав здійснення.

Окремі дослідження присвячувалися питанням участі в адміністративному процесі окремих видів представників. Так, О.В. Агеев у роботі «Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу» наголошує, що прокурор – це особливий суб'єкт процесу, який є представником держави, виражає державний інтерес та реалізує його під час вирішення конкретних справ, забезпечує законність прийняття по них рішень. При цьому прокурор не є обов'язковим суб'єктом адміністративно-процесуальної діяльності, його участь у процесі має факультативний характер і зумовлена можливостями ініціації провадження по адміністративній справі та вступу в процес, порушений з ініціативи інших суб'єктів. Прокурор не є стороною в процесі, а виступає як представник держави, носій державного інтересу [12, с. 9–10]. Хоча автор і розуміє адміністративний процес за широким підходом та розглядає участь прокурора у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарних провадженнях, провадженнях по зверненнях громадян, в окремому підрозділі

розглянуто і представництво прокурором інтересів громадянина і держави в адміністративних судах. На його думку, найважливішою передумовою реалізації представницької функції прокуратури в межах адміністративного процесу виступає формування системи адміністративних судів, становлення в Україні інституту адміністративної юстиції [12, с. 13].

Участі прокурора саме в адміністративному судочинстві присвячене дисертаційне дослідження О.В. Анпілогова «Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина» [13], в якому автор визначає інститут участі прокурора в адміністративному судовому процесі в Україні складником міждисциплінарного інституту представництва. Прокурорське представництво розглядається як різновид законного представництва, здійснюваного органами та особами, яким законом надано право захищати в адміністративних судах «чужі» права та свободи і має такі особливості: а) здійснюється на підставі Конституції України, б) прокуратура завжди виступає на захист законності і не має приватного інтересу.

А.Е. Ганев у статті «Правові засади представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді», здійснивши загальний аналіз законодавчих актів, якими визначаються представницькі функції прокуратури в адміністративному судочинстві, робить висновок, що правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві багатоаспектний, що відрізняє його від правових статусів в інших видах судочинства, оскільки прокурор в адміністративному судочинстві представляє не лише інтереси громадян або держави в суді як законний представник, він також може набувати правового статусу позивача та відповідача [14, с. 227].

Правовий статус представників самоврядних професій, у тому числі адвокатів, розглядала Т.А. Остапенко





[15], зокрема акцентовано на тому, що особливістю адміністративно-процесуального статусу цих осіб є поєднання галузевого та спеціальних статусів.

На завдання та функції адвоката в адміністративному процесі звертав увагу М.Ю. Єфіменко, здійснюючи їх розмежування в адміністративному процесі [16]. Автор до функцій адвоката в адміністративному процесі зараховує представницьку та консультативну (інформаційну) функції.

Досліджуючи правовий статус адвоката в адміністративному судочинстві, Н.О. Чудик констатує, що адвокат є самостійним учасником адміністративного судочинства із власними завданнями, функціями та повноваженнями [17].

М.М. Погребняк у статті, присвяченій деяким аспектам надання адвокатом правової допомоги в адміністративному судочинстві, зазначає, що правничка допомога адвоката в адміністративному судочинстві є одним з основних видів представництва. Моментом виникнення права на надання такої допомоги є залучення судом адвоката до участі у справі або вступ у справу адвоката [18, с. 97–98]. В іншій роботі, досліджуючи правовідносини представництва, авторка підкреслює, що у правовому регулюванні інституту представництва в адміністративному процесі спостерігається недосконалість адміністративної процесуальної форми, яка пояснюється такими прогалинами законодавства: щодо процедури залучення; щодо кількості можливих представників і їх службового статусу; щодо забезпечення права на безпеку в процесуальному й матеріальному сенсі, адже не розроблено законодавчі процесуальні запобіжники для усунення ризиків і загроз охороні матеріальних та процесуальних прав представником свого довірителя/представленого тощо [19, с. 113].

Також майже всі з розглянутих досліджень вже не відповідають положенням чинного процесуального законодавства, зокрема КАС України.

Установчий характер для подальших змін у законодавстві має Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [20], яким внесено зміни в статті Конституції України [21], присвячені: захисту прав, свобод людини і громадянина судом (ст. 55), професійній правничій допомозі (ст. 59), засадам діяльності та функціям прокуратури (ст. 1311), засадам організації, діяльності та завданням адвокатури (ст. 1312). Крім того, запроваджено «адвокатську монополію» на представництво іншої особи в суді (пп. 11 п. 161 Перехідних положень).

Відповідно до цих конституційних положень прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [22], ст. 10 якого присвячена професійній правничій допомозі у процесі реалізації права на справедливий суд, та Законом України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII [23] викладено в новій редакції положення процесуальних кодексів, у тому числі КАС України, в якому змінено підхід до регулювання представництва та правового статусу представників.

За таких умов невивченими та остаточно невирішеними залишаються питання:

- зарахування до складу учасників справи представників;
- складу осіб, які можуть брати участь у справі, у тому числі через представника (ч. 1 ст. 55 КАС України);
- особливостей правового статусу адвоката як представника в адміністративному процесі;
- особливостей правового статусу та складу законних представників в адміністративному процесі (ст. 56 КАС України);
- правового статусу фізичних осіб як представників в адміністративному процесі (ч. 2 ст. 57 КАС України);
- представництва органів державної влади та місцевого самоврядування після 01.01.2020 р.;
- одночасного представництва декількох учасників справ в адміні-





стративному процесі (ч. 4 ст. 57 КАС України);

– оформлення та підтвердження повноважень представника в адміністративному процесі;

– обмеження та припинення повноважень представника в адміністративному процесі;

– особливостей правового статусу та складу осіб, які не можуть бути представниками в адміністративному процесі тощо.

Потребують перегляду теоретичні напрацювання щодо місця серед суб'єктів адміністративного процесу органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, зокрема можливості їх зарахування до представників в адміністративному процесі.

Необхідно констатувати відсутність комплексного дослідження правового статусу представника в адміністративному процесі. Наявні наукові праці, в яких здебільшого фрагментарно досліджуються окремі аспекти правового статусу представника, вже не відповідають положенням чинного процесуального законодавства, а отже, не сприяють вдосконаленню правового регулювання участі представників в адміністративному процесі.

Ключові слова: адміністративний процес, правовий статус, представництво, представник, судочинство.

Стаття присвячена аналізу результатів наукових досліджень представництва в адміністративному процесі. Акцентується на тому, що правовий статус представників в адміністративному процесі розглядався лише в окремих працях, присвячених дослідженню представництва в адміністративному процесі. Встановлено, що з моменту набрання чинності змін до Конституції України (щодо правосуддя), оновлення законодавства про судочинство, процесуального законодавства, у тому числі Кодексу адміністративного

судочинства України, дослідження представництва, правового статусу представника в адміністративному процесі не проводились.

Стаття посвящена анализу результатов научных исследований представительства в административном процессе. Акцентируется внимание, что правовой статус представителей в административном процессе рассматривался только в отдельных работах, посвященных исследованию представительства в административном процессе. Установлено, что с момента вступления в силу изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия), обновления законодательства о судостроительстве, процессуального законодательства, в том числе Кодекса административного судопроизводства Украины, исследования представительства, правового статуса представителя в административном процессе не проводились.

The article is devoted to researching the results of scientific study of representation in the administrative process. The attention is drawn to the fact that the legal status of representatives in the administrative process was investigated only in few works devoted to the study of representation in the administrative process. It has been established that since the amendments to the Constitution of Ukraine (on justice) have entered into force, the updating of the legislation on the judicial system, procedural legislation, including the Code of Administrative Justice of Ukraine, the investigation of representation of the legal status of a representative in the administrative process was not conducted.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.





2. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 20 с.

3. Заяць В.С. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 23 с.

4. Будзан Л. Представництво в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 16 с.

5. Лисенко Ю.О. Представництво в адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 22 с.

6. Джафарова М.В. Представництво в адміністративному судочинстві України. Форум права. 2010. № 2. С. 115–120.

7. Джафарова М.В. Суб'єкти адміністративно-процесуальних правовідносин при процесуальному представництві. Право і безпека. 2010. № 5 (37). С. 76–80.

8. Михайлов О.М. Суб'єкти адміністративного процесу (судочинства): підходи до класифікації. Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 6. С. 131–138.

9. Пчелін В.Б. Поняття, види й особливості процесуального представництва в адміністративному судочинстві України. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Випуск 3 (9). Том 2. С. 141–144.

10. Пасічник А.В. Представництво в адміністративному процесі: від усунення протиріч до нових інститутів адміністративного права. Адміністративне право і процес. 2016. № 3 (17). С. 133–142.

11. Топор І.В. Процесуальний статус представника в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 60. С. 337–343.

12. Агеев О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 18 с.

13. Аннілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.

14. Ганєв А.Е. Правові засади представництва прокурором інтересів громадянина

або держави в адміністративному суді. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 4. С. 224–231.

15. Остапенко Т.А. Правовий статус представників самоврядних професій як учасників адміністративного судочинства. Європейські перспективи. 2014. № 10. С. 65–69.

16. Єфіменко М.Ю. Завдання та функції адвоката в адміністративному процесі. Форум права. 2012. № 4. С. 343–348.

17. Чудик Н.О. Правовий статус адвоката в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 2. С. 77–82.

18. Погребняк М.М. Деякі процесуальні аспекти можливості та дійсності надання адвокатом правової допомоги в адміністративному судочинстві. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. № 6. Том 2. С. 92–99.

19. Погребняк М.М. Особливості юридичної конструкції та суті правовідносин представництва в адміністративному судочинстві: компаративістський аспект. Адміністративне право і процес. 2018. № 2. С. 108–114.

20. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.

21. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

22. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.

23. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.

