

УДК 342.922

М. В. ДЖАФАРОВА,*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри теорії та історії держави і права**Харківського національного університету внутрішніх справ*

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН ПРИ ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ ПРЕДСТАВНИЦТВІ

Досліджено питання стосовно адміністративних процесуальних правовідносин, що виникають при представництві: їх суб'єкти, передумови та підстави. Розглянуто особливості процесуально-правового положення представників та наведено окремі види процесуального представництва.

Відповідно до Концепції судово-правової реформи в Україні, затвердженої Постановою Верховної Ради України № 2296 від 28 квітня 1992 р., основними засадами судово-правової реформи, зокрема, було визначено створення судочинства, яке максимально гарантувало б право на судовий захист, рівність громадян перед законом і створило б умови для проведення в життя принципу відповідальності органів державної влади за свою діяльність перед людиною.

Суттєвим кроком у цьому процесі є створення в Україні системи «адміністративної юстиції», тобто адміністративних судів європейського зразка, з урахуванням національних особливостей, для забезпечення захисту суб'єктивних публічних прав осіб від будь-яких управлінських дій. Разом із тим, запровадження адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції України неможливе без упорядкування та застосування особливостей деяких положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [1].

Безумовно питання розвитку адміністративного судочинства та відповідного законодавства не залишалися поза увагою учених (В.К. Матвійчук, О. І. Хар, І. Б. Коліушко, Н. В. Александрова, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, Т. О. Гуржій, М. М. Міхєнко, Є. О. Харитонова, О. І. Харитонова тощо), проте у численних працях досліджувалися лише загальні питання адміністративного процесуального феномену, зокрема зміст і сутність адміністративного судочинства, його принципи і завдання. Водночас більш поглибленого дослідження потребує ціла низка процесуальних явищ та категорій, які пов'язані з функціонуванням адміністративної юстиції. Так, офіційно визначивши інститут адміністративно-

процесуального представництва, законодавець, однак, не розкрив деяких особливостей участі таких суб'єктів в адміністративному судочинстві. Саме тому ставимо за мету визначити особливості участі суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин при представництві в адміністративному процесі.

Перш ніж перейти до розгляду питання про суб'єктів таких правовідносин, варто зупинитися на понятті процесуальних правовідносин, завдяки яким здійснюється судочинство, стає можливим розгляд і вирішення правових спорів.

У теорії юридичного процесу існують різні підходи до визначення процесуальних правовідносин. Так, В. М. Горшенев називає їх тією вихідною, визначальною категорією у складі процесуальних проваджень, які безпосередньо виконують своєрідну технологічну функцію в механізмі правового регулювання, переносять нормативність права на упорядкованість суспільних відносин і тим самим сприяють зміцненню режиму законності і правопорядку. Дослідження таких правовідносин, як підкреслює учений, полегшує науковий пошук рекомендацій щодо удосконалення процесуального законодавства і практики його застосування [2, с. 91].

У найзагальнішому вигляді правовідносини можуть бути охарактеризовані як урегульовані нормами права і забезпечені державою вольові суспільні відносини, що втілюються в конкретному зв'язку між правовими і зобов'язаними суб'єктами [3, с. 523].

Поряд із цим, окремими процесуалістами висловлювалась думка про те, що правовідносини є результатом впливу норм права відповідної галузі на суспільні відносини, які постійно виникають, розвиваються і припиняються внаслідок різноманітних життєвих обставин (юридичних фактів). Переважна більшість відносин, які виникають у людському суспільстві, є

правовими, тобто такими, що врегульовані нормами конституційного, кримінального, цивільного, адміністративного права [4, с. 12].

Окремі процесуалісти розглядають процесуальні правовідносини як суспільні відносини, врегульовані нормами процесуального права [5, с. 244]. Наприклад, фахівці в галузі цивільного процесу цивільні процесуальні правовідносини визначають як такі, що виникають на підставі норм цивільного процесуального права індивідуалізовані суспільні відносини між судом, що здійснює правосуддя, і учасниками цивільного процесу, які характеризуються наявністю прав та обов'язків і забезпечують правильний та швидкий розгляд і вирішення цивільних справ [6, с. 64].

Що стосується адміністративних процесуальних правовідносин, то важливо відмітити, що їх існування обумовлене матеріальними правовідносинами. Саме тому перші є похідним від останніх, мають щодо них підзвітний характер, відіграють роль своєрідної процесуальної «надбудови».

Традиційно у юридичній літературі до структури адміністративних процесуальних правовідносин включають три елементи: 1) суб'єкти; 2) об'єкт; 3) зміст [7, с. 69].

До суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин варто віднести: а) суб'єктів, які здійснюють адміністративне судочинство; б) осіб, які беруть участь у справі; в) осіб, які сприяють здійсненню правосуддя.

При адміністративному процесуальному представництві представник, діючи від імені особи, яку він представляє, вступає у правові відносини із адміністративним судом. Відповідно відносини, що виникають між судом та представником при представництві, є процесуальними представницькими правовідносинами.

Правовідносини між адміністративним судом і процесуальним представником, які виникають при здійсненні представництва, як і будь-які інші адміністративні процесуальні правовідносини, мають також свою внутрішню будову – суб'єкт, об'єкт і зміст правовідносин.

Вважаємо, що до суб'єктів представницьких процесуальних відносин варто зарахувати, по-перше, адміністративний суд, а по-друге, представників. Проте процесуальні представницькі правовідносини мають свої специфічні передумови та підстави виникнення.

По-перше, представник для виконання своїх функцій та завдань у адміністративному процесі наділений рядом самостійних процесуальних прав, які в більшості випадків не залежать

від волі особи, яку він представляє; і ці права дають змогу представникові в багатьох випадках самостійно визначати свою поведінку в процесі.

Звичайно, наявність самостійних процесуальних прав у представника не можна трактувати як абсолютну його незалежність в адміністративному процесі у зв'язку з тим, що певні процесуальні права набуваються представником лише на підставі спеціальних повноважень, наданих довірителем, а тому можна говорити лише про відносну незалежність представника. Поряд із цим, якщо процесуальні представники в окремих випадках і перебувають деякою мірою залежними від довірителя, то стосовно адміністративного суду та інших осіб, які беруть участь у справі, представники є самостійними суб'єктами права.

У цьому контексті постає питання: чи варто відносити представників до категорії осіб, які беруть участь у справі?

Свого часу М. А. Гурвич з цього приводу висловлював думку про те, що представники діють у процесі від імені та в інтересах особи, яку вони представляють, участь представників не має самостійного характеру, а тому їх не можна зараховувати до складу осіб, які беруть участь у справі [8, с. 47].

Схожої точки зору дотримувався і Д. Р. Джалилов, який зазначав, що представників сторін та третіх осіб не можна зараховувати до осіб, які беруть участь у справі, оскільки процесуальні відносини представника і суду спрямовані на захист суб'єктивних прав сторін та третіх осіб і, відповідно, ці відносини не мають самостійного об'єкта [9, с. 9].

У юридичній літературі також існує підхід, за яким процесуальних представників не відносять до осіб, які беруть участь у справі, вказуючи на відсутність у представників юридичної заінтересованості у результатах вирішення справи [10, с. 144].

Деякі вчені ставлять в основу для віднесення до осіб, які беруть участь у справі, такі критерії, як наявність в учасників процесу юридичного інтересу щодо вирішення справи; їх участь у процесі від власного імені; наявність прав на вчинення процесуальних дій, спрямованих на виникнення, розвиток та припинення процесу; і відповідно до цього не відносять процесуальних представників до осіб, які беруть участь у справі [11, с. 65].

Точку зору окремих авторів про відсутність у представників юридичної заінтересованості не можна визнати правильною. Юридичний

інтерес – це заснована на юридичних нормах об'єктивно існуюча соціальна необхідність у юридичному процесі, що визначається в такому відношенні громадян, юридичних осіб, прокурора, органів державного управління та інших організацій до юридичної справи, при якому захист права або охоронюваного законом інтересу знаходиться в залежності від судового рішення. Такий інтерес, залежно від становища учасника в процесі, може бути як матеріально-правовим (особистим), так і громадським або службовим.

Оскільки процесуальні представники діють у процесі від імені осіб, яких вони представляють, їх заінтересованість не має самостійного характеру, а виходить з інтересу тих осіб, яких вони представляють. Зазначений інтерес визначається безпосередньо законом (при здійсненні законного представництва батьками, усиновителями, опікунами, піклувальниками), договором (при здійсненні представництва адвокатами, працівниками, юристами тощо), членством у громадській організації (при здійсненні представництва уповноваженим профспілок, творчих спілок тощо) і має юридичний характер.

Представник завжди заінтересований у винесенні судом рішення певного змісту, і те, що інтерес судового представника має особливий (похідний) характер залежно від інтересу сторін, третіх осіб та інших учасників процесу, не дає підстав для виключення представників із числа осіб, які беруть участь у справі.

Протилежних поглядів щодо розгляду цього питання дотримуються ряд інші науковці. Наприклад, І. М. Ільїнська зазначає, що представники сторін та третіх осіб є особами, які беруть участь у справі, оскільки їх процесуальні дії спрямовані на виникнення, розвиток та припинення діяльності суду з розгляду спору [12, с. 23].

М. Й. Штефан вказує, що представникам, як й іншим особам, які беруть участь у справі, властива наявність юридичної заінтересованості у результатах розгляду справи, яка може бути службовою, громадською чи особистою, і завжди визначається інтересом тих осіб, яких вони представляють [13, с. 86].

Найбільш яскраво характер такої заінтересованості виявляється при здійсненні батьками законного представництва в інтересах своїх неповнолітніх дітей. Крім того, законні представники наділені всіма процесуальними правами, що спростовує положення про неможливість представників впливати на хід розвитку процесу незалежно від волі особи, яку представляють.

Погляд про неможливість представників своїми діями впливати на хід процесу є недоцільним з тих причин, що виникнення цього права може мати місце за наявності певних передумов, які не схожі з передумовами виникнення і здійснення вказаних прав у позивача, відповідача та інших осіб, але той факт, що передумови виникнення і здійснення суб'єктивного права на вчинення процесуальних дій у представника інші, зовсім не означає, що представник такого права не має.

Разом із тим, необхідно звернути увагу на питання про межі процесуального представництва, тобто можливість певних учасників адміністративного процесу вести справу через представника.

Адміністративно-процесуальне законодавство надає таку можливість не лише сторонам, третім особам та заінтересованим особам, але й Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, прокурору, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, юридичним та фізичним особам, яким за законом надано право звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб (статті 60, 61 КАСУ). Необхідність участі представника вищевказаних суб'єктів, які захищають права, свободи та інтереси інших осіб, може бути викликана причинами організаційного характеру (неможливість керівника юридичної особи, органу державної влади, органу місцевого самоврядування безпосередньо брати участь у розгляді та вирішенні адміністративної справи), так й іншими причинами (тяжке захворювання фізичної особи, відсутність необхідної кваліфікації для належного вирішення адміністративної тощо).

Коло учасників адміністративного процесу, які можуть здійснювати свої повноваження чи реалізовувати процесуальні права та обов'язки через представників, обмежене чинним законодавством. Так, ст. 124 Конституції України визначає, що правосуддя здійснюється виключно судами й делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається [14]. Не може здійснювати свої функції через представника й секретар судового засідання. Свідок, як зазначено у ч. 5 ст. 65 КАСУ, зобов'язаний з'явитися до суду у визначений час та давати правдиві показання про відомі йому обставини. Не може передоручити виконання своїх процесуальних обов'язків експерт (ч. 8 ст. 66 КАСУ).

З огляду на специфіку виконуваних прокуратурою функцій, можливість участі прокурора в адміністративному процесі через представника виключена, а усі процесуальні дії можуть виконуватися у суді самим прокурором (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру») [15]. Термін «прокурор», відповідно до ст. 56 Закону України «Про прокуратуру», охоплює Генерального прокурора України, його заступників, підпорядкованих прокурорів та їх заступників, старших помічників і помічників прокурора, начальників управлінь і відділів, їх заступників, старших прокурорів і прокурорів управлінь і відділів.

Слід зауважити, що представницькі функції прокуратури неоднозначно трактуються ученими. Так, на сторінках юридичної літератури представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави розглядають як «представництво особливого характеру» [16, с. 179].

О. Р. Михайленко вважає таке представництво «офіційним, публічним представництвом конституційного рівня» [17, с. 29]. С. Я. Фурса висловлює думку про те, що прокурор є таким самим представником, як і інші представники, і його діяльність у процесі можна віднести до законного представництва [18, с. 69].

Зважаючи на те, що головною ознакою будь-якого представництва є вчинення однією особою певних дій від імені іншої особи, а

прокурор, порушуючи, вступаючи чи беручи участь у розгляді справи, завжди виступає як державний орган і діє в усіх випадках від імені держави, термін «представництво», який використаний у ст. 121 Конституції України та у статтях 5, 36-1 Закону України «Про прокуратуру», не може співвідноситися із поняттям процесуального представництва, що регулюється ст. 60 КАСУ.

Підтвердженням цієї точки зору є і те, що в КАСУ прокурора віднесено до переліку суб'єктів, які можуть захищати права, свободи та інтереси інших осіб (статті 60, 61), а не до числа представників, визначених у ст. 56 КАСУ.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що участь представника в адміністративному судочинстві залежно від характеру адміністративної справи можна поділити на: 1) альтернативну (у справах, у яких довірителю надано законом право самостійно визначати, вести йому справу самостійно або через представника); 2) обов'язкову (у справах, у яких участь представника у процесі визначена законом обов'язковою); 3) обмежено-допустиму (у справах, у яких представник вправі замінити в адміністративному процесі особу, яку він представляє, в разі неможливості з поважних причин її особистої участі у справі); 4) сумісну (при одночасній участі у справі представника і особи, яку він представляє).

Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судопроизводства України. – Х. : Одиссей, 2005. – 168 с.
2. Теория юридического процесса : учебник / [под общ. ред. В. М. Горшенева]. – Харьков : Вища шк., 1985. – 192 с.
3. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. – 537 с.
4. Бевзенко В. М. Значення правовідносин у механізмі державного управління / В. М. Бевзенко // Право і Безпека. – 2005. – № 4. – С. 11–15.
5. Якубов С. А. Субъекты советского гражданского процессуального права : учеб. пособие / С. А. Якубов. – Ташкент : Фан, 1973. – 260 с.
6. Гражданский процесс : учебник / [В. В. Комаров, В. В. Баранкова, В. И. Тертышников, Е. Г. Пушкарь, В. А. Бугин и др. ; под ред. В. В. Комарова]. – Харьков : Одисей, 2001. – 704 с.
7. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
8. Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу : учеб. пособие / М. А. Гурвич ; [под ред. В. Н. Бельдюгиной]. – М. : Крас. звезда, 1950. – 199 с.
9. Джалилов Д. Р. Лица участвующие в гражданских делах искового производства : пособие / Д. Р. Джалилов. – Душанбе : Изд-во Душанб. ун-та, 1965. – 64 с.
10. Вкут М. А. О правовой природе участия судебных представителей по гражданским делам // Основы гражданского законодательства и Основы гражданского судопроизводства : пособие / М. А. Вкут. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1981. – 145 с.
11. Шакарян М. С. Гражданские процессуальные правоотношения и их субъекты // Советский гражданский процесс : учеб. пособие / М. С. Шакарян. – М. : Юрид. лит., 1985. – 235 с.
12. Ильинская И. М. Судебное представительство в гражданском процессе : учеб. пособие / И. М. Ильинская, Л. Ф. Лесницкая. – М. : Юрид. лит., 1964. – 279 с.
13. Штефан М. Й. Цивільне процесуальне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / М. Й. Штефан, О. Г. Дріжчана. – К. : Либідь, 1994. – 654 с.

14. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 124.
15. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
16. Шумський П. В. Прокуратура України : навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів / П. В. Шумський. – К. : Вентури, 1998. – 245 с.
17. Михайленко О. Р. Представництво прокуратурою законних інтересів громадян в суді / О. Р. Михайленко // Законність. – 2000. – № 3 (5). – С. 28–31.
18. Фурса С. Теоретичні аспекти правового та процесуального становища прокурора в цивільному судочинстві / С. Фурса // Право України. – 1998. – № 12. – С. 68–70.

Надійшла до редколегії 02.12.2010

ДЖАФАРОВА М. В. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПРИ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ

Исследованы вопросы относительно административных процессуальных правоотношений, которые возникают при представительстве: их субъекты, предпосылки и основания. Рассмотрены особенности процессуально-правового положения представителей и предложены отдельные виды процессуального представительства.

DZHAFAROVA M. SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND TRIAL RELATIONS IN FRONT OF PROCEDURAL REPRESENTATION

The problems concerning administrative and trial relations arising according to a procedural representation: their subjects, preconditions, foundations are researched. Peculiarities of legal procedural status of representatives and peculiarities of some kind of representation in administrative process are considered.

УДК 351.74

Д. В. АРТЕМ'ЄВА,

науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем профілактики та розслідування злочинів навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання Харківського національного університету внутрішніх справ

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ ТА ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Проаналізовано наукові праці з метою визначення понять «дозвільна система» та «дозвільна діяльність», яка здійснюється органами внутрішніх справ. Особливу увагу звернуто на інформаційні підсистеми, які використовуються підрозділами дозвільної системи та ліцензування з метою охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Особливої актуальності набувають питання створення ефективної інформаційної системи контролю з боку правоохоронних органів за використанням предметів, речовин, матеріалів, здійсненням окремих видів діяльності, виробництв, робіт, які становлять потенційну суспільну небезпеку, що може завдати шкоди суспільним та державним інтересам, життю та здоров'ю громадян. У зв'язку з цим особливе місце в системі правоохоронних органів щодо здійснення контролю за об'єктами дозвільної системи посідають підрозділи дозвільної системи та ліцензування органів внутрішніх справ.

Слід зазначити, що на цей час у наукових дослідженнях питанням інформаційного забезпечення діяльності підрозділів дозвільної системи та ліцензування не приділялось достатньої уваги. Предметом наукових досліджень були загальні проблеми державного управління, зокрема діяльності підрозділів дозвільної системи та ліцензування. Заслужують на увагу роботи таких вчених, як Д. М. Бахрах [1], І. Г. Кириченко [2], В. А. Гуменюк [3], С. В. Лихачов, В. М. Манохін [4], Г. Г. Месхі [5], О. П. Коренев [6], С. Д. Подлінев [7], О. В. Харитонов [8], Х. П. Ярмачі [9] тощо. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для