

УДК 347.998.85(477)

Л. Д. Будзан

СУБ'ЄКТИ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Проаналізовано діяльність суб'єктів представницьких правовідносин в адміністративному процесі, розглянуто особливості їх процесуально-правового становища, систему взаємовідносин та повноваження.

У суспільстві існують різні суспільні відносини: економічні, політичні, моральні, культурні тощо. Соціальні відносини характеризуються тим, що сторони, вступаючи в них, переслідують певні цілі, наділені волею і свідомістю. Ці відносини завжди виявляються зовні у формі дій, вчинків. Свої дії суб'єкти співвідносять з діючими в суспільстві нормами – економічними, політичними, моральними, правовими тощо або підпорядковують їм. Представницькі правовідносини є лише одним із видів такого загального поняття, як правовідносини. Суб'єктами представницьких правовідносин в адміністративному судочинстві: є представник; особа, яку представляють; суд.

Деякі загальні питання щодо суб'єктів представницьких правовідносин в адміністративному судочинстві були предметом дослідження таких учених-адміністративістів, як: О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, А. Б. Зеленцов, А. Т. Комзюк, І. П. Голосніченко, Л. Т. Кривенко, О. В. Марцеляк, О. О. Майданник, М. Г. Александров, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, В. Ф. Погоріако, М. М. Тищенко, В. Г. Перепелюк, Д. М. Лук'янець та інші. Проте в існуючих працях особливості їх процесуально-правового становища, система взаємовідносин та повноваження не отримали достатньо повного визначення. Отож метою даної статті є загальна характеристика суб'єктів представницьких правовідносин в адміністративному судочинстві, визначення їх видів, статусу та особливостей взаємовідносин.

Оскільки представницькі правовідносини є лише одним з видів такого загального поняття, як правовідносини, вважаємо за необхідне спочатку розглянути загальне поняття останніх, а вже потім перейти до суб'єктів представницьких правовідносин як однієї з їх складових.

Так, в довідковій літературі правовідносини визначаються як урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та обов'язків. Правовідносини – це індивідуалізовані відносини, тобто відносини між окремими особами (громадянами, організаціями, державними органами та громадянами й т. ін.), пов'язаними між собою правами та обов'язками, що визначають забезпечену законом міру можливої та необхідної поведінки [1, с. 419].

Фундаментальною в розробці проблем правовідносин є праця Р. Й. Халфіної «Общее учение о правоотношении», в якій дослідниця виділяє такі характерні ознаки правовідносин:

© Будзан Л. Д., 2012

1) правовідносини виступають результатом дії правової норми, тобто це означає, що держава закріплює в нормі модель поведінки (оптимальну або допустиму в даних умовах), що отримує своє конкретне втілення в правовідносинах. Сама модель поведінки може бути точно визначена або може надавати їх учасникам можливість у певних рамках приймати самостійні рішення. Норми, які встановлюють модель поведінки, повинні бути узгоджені з усією сукупністю чинних норм, що регулюють взаємопов'язані відносини. Реалізація норми має бути забезпечена можливістю застосування відповідної санкції у разі її порушення;

2) правовідносини являють собою єдність правової форми й матеріального змісту – реальних суспільних відносин, тобто правова норма встановлює обов'язковість вчинення певних дій, що необхідні у процесі конкретного виду діяльності, надаючи, тим самим, суспільним відносинам форму правовідносин. Тобто правовідносини виступають необхідною формою значного кола суспільних відносин;

3) правовідносини, як єдність форми й змісту, не можуть бути предметом правового регулювання, вони виступають результатом правового регулювання. Автор зазначає, що науковці недоречно виключили з поля зору необхідну ланку – державу, відповідні органи якої покликані своєчасно та адекватно перекладати вимоги об'єктивних законів на мову юридичних понять і категорій [2, с. 26].

Зокрема, М. І. Матузов визначає правовідносини як урегульовані правом та охоронювані державою суспільні відносини, учасники яких виступають як носії взаємно кореспондуючих юридичних прав та обов'язків [3, с. 479]; О. Ф. Скакун – як урегульовані нормами права і забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами [4, с. 506]; П. М. Рабінович – як передбачені юридичною нормою ідеологічні відносини, які виражаються у взаємних юридичних правах і обов'язках суб'єктів права [5, с. 82].

Оскільки всі визначення такого поняття, як «правовідносини» є досить схожими (з певними несуттєвими відмінностями), варто взяти за основу поширене визначення О. Ф. Скакун, відповідно до якого правовідносини – це урегульовані нормами права і забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами.

Процесуальні правовідносини процесуалісти розглядають як суспільні відносини, врегульовані нормами процесуального права. Стосовно адміністративних процесуальних правовідносин важливо відзначити, що їх існування обумовлене матеріальними правовідносинами. Саме тому перші є похідними від останніх, мають щодо них підзвітний характер, відіграють роль своєрідної процесуальної «надбудови» [6].

Традиційно в юридичній літературі до структури адміністративних процесуальних правовідносин (як і будь-яких інших правовідносин) включають три елементи: 1) суб'єкти; 2) об'єкт; 3) зміст

[7, с. 69]. При цьому до суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин відносять: а) суб'єктів, які здійснюють адміністративне судочинство; б) осіб, які беруть участь у справі; в) осіб, які сприяють здійсненню правосуддя.

Що стосується представницьких правовідносин, то слід відмітити, що адміністративне процесуальне представництво є правовідносинами, у яких одна особа (представник) на підставі повноважень, наданих їй договором або законом, вчиняє в адміністративному судовому процесі процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також публічних інтересів [8, с. 144].

Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін визначають процесуальне представництво як самостійний інститут процесуального права, утворений на поєднанні матеріально-правових та процесуально-правових норм, що регулюють відносини між представником і особою, яку представляють, а також між представником і судом [9, с. 282]. Тобто процесуальне представництво – це не одні правові відносини, воно є системою, що включає правовідносини двох видів: внутрішні і зовнішні.

Внутрішні відносини представництва, що складаються між особою, яку представляють, і представником: 1) спрямовані на упорядкування правових зв'язків між особою, яку представляють, і судом, тобто мають організаційний характер; 2) мають щодо цих зв'язків допоміжний характер; 3) виникають і реалізуються не в інтересах того, хто вчиняє дії (представника), а з метою здійснення і захисту прав та інтересів особи, яку представляють.

Зовнішні відносини представництва, у свою чергу, мають два різновиди:

Перший різновид – це відносини між представником і судом, які мають інформаційний характер (представник повідомляє про те, що він має повноваження діяти від імені особи, яку представляє).

На сьогодні згідно зі ст. 58 КАС України документи, що підтверджують повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю. Оригінали довіреностей або засвідчені підписом судді їх копії приєднуються судом до справи (ч. 1 ст. 58 КАС). Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, який виданий відповідним адвокатським об'єднанням, або договором про надання правової допомоги (ч. 5 ст. 58 КАС). Повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Засвідчені підписом судді копії цих документів приєднуються до справи (ч. 2 ст. 58 КАС).

Слід звернути увагу на ч. 6 ст. 58 КАС України, згідно з якою довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені в інших державах, повинні бути

легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Правовідносини між довірительцем та представником мають матеріально-правовий характер і, як правило, є підставою виникнення правовідносин між адміністративним судом і представником. Це означає, що вони ґрунтуються на договорі доручення, факті родинних зв'язків або на законі [10, с. 397].

Другий різновид – це відносини між особою, яку представляють, і судом. Установлення останніх є результатом дій представника. Дані правовідносини мають процесуально-правовий характер, оскільки базуються на нормах адміністративного процесуального права та регулюються положеннями КАС України [11, с. 117].

При цьому правовідносини між представником та особою, яку представляють, завжди передують виникненню правовідносин між представником і адміністративним судом. Відсутність установлених адміністративно-правових відносин унеможливає існування в адміністративному суді процесуальних правовідносин за участю представника [11, с. 116].

Внутрішні і зовнішні відносини представництва взаємопов'язані. Це й зумовляє те, що дії, вчинені представником, безпосередньо створюють, змінюють, припиняють права та обов'язки особи, яку він представляє (ст. 239 ЦК України).

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що суб'єктами представницьких правовідносин є: представник; особа, яку представляють; суд.

Згідно з ч. 2 ст. 56 КАС України представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність.

Поняття адміністративної процесуальної дієздатності закріплено в ст. 48 КАС, згідно з ч. 2 якої здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Згідно з ч. 3 даної статті здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Отже, адміністративна процесуальна дієздатність належить фізичним особам, які: 1) досягли повноліття; 2) не визнані судом

недієздатними; 3) до досягнення повноліття можуть брати участь у публічно-правових спорах самостійно відповідно до чинного законодавства України [10, с. 353].

КАС України також передбачає випадки представництва за законом. Так, згідно з ч. 4 ст. 56 КАС, права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом.

Частина 5 ст. 56 КАС встановлює, що навіть при досягненні віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, а також непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, також можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. При цьому суд може залучати у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

Законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді згідно з ч. 7 ст. 56 КАС є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом.

Як законні представники можуть діяти також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. (ч. 8 ст. 56 КАС).

У справах службовців, а також осіб, захист прав та інтересів яких здійснюється професійними спілками, процесуальними представниками в адміністративному суді можуть бути уповноважені цих професійних спілок. Представництво може також здійснюватися адвокатами у справах громадян України, іноземців, юридичних осіб [8, с. 149].

Так, згідно зі ст. 57 КАС, не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок. Не можуть бути представниками в суді також і судді, прокурори, слідчі, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Статтею 60 КАС передбачена участь у справі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб: у випадках, установлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Проте законодавець не відносить даних осіб до представників.

Згідно зі ст. 56 КАС особою, яку представляють, можуть бути як сторони (тобто позивач, відповідач), так і треті особи (ті, що заявляють самостійні вимоги на предмет спору, а також ті, що не заявляють самостійні вимоги на предмет спору).

Виходячи з того, що згідно з ч. 3 ст. 56 КАС, представники можуть брати участь в адміністративному процесі як на основі договору, так і на основі закону, можна виділити дві групи осіб, яких представляють: особи, яких представляють на основі договору, і особи, яких представляють на основі закону.

Адміністративний суд посідає особливу роль у судовому адміністративному процесі, оскільки саме він, реалізуючи надані законом процесуальні повноваження, забезпечує виконання зазначеного завдання адміністративного судочинства.

Згідно з КАС України місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, установлених КАС України, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ, у випадку, якщо оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії.

Суб'єктом представницьких правовідносин буде той суд, якому підсудна адміністративна справа. У випадку перегляду судового рішення місцевих адміністративних судів таким суб'єктом буде апеляційний адміністративний суд, а при перегляді рішень апеляційних адміністративних судів – суд касаційної інстанції.

Таким чином, адміністративне процесуальне представництво є правовідносинами, у яких одна особа (представник) на підставі повноважень, наданих їй договором або законом, вчиняє в адміністративному судовому процесі процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також публічних інтересів. Процесуальне представництво є системою, що включає правовідносини двох видів: внутрішні і зовнішні. Внутрішня сторона представницьких правовідносин представлена зв'язками між представником та особою, яку він представляє. Зовнішні відносини представництва, у свою чергу, мають два різновиди: відносини між представником і судом, які мають інформаційний характер (представник повідомляє про те, що він має повноваження діяти від імені особи, яку представляє); відносини між особою, яку представляють, і судом (ті, що мають процесуально-правовий характер, оскільки базуються на нормах адміністративного процесуального

права та регулюються положеннями КАС України). Правовідносини між представником та особою, яку представляють, завжди передують виникненню правовідносин між представником і адміністративним судом. Внутрішні і зовнішні відносини представництва взаємопов'язані. Це й зумовлює те, що дії, вчинені представником, безпосередньо створюють, змінюють, припиняють права та обов'язки особи, яку він представляє.

Список літератури: 1. Большой юридический словарь / [Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А. и др.]. – М. : Инфра, 2001. – 790 с. 2. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 351 с. 3. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с. 4. Скакун О. Ф. Теория держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с. 5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змін. – К. : Атіка, 2001. – 176 с. 6. Джафарова М. Ф. Суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин при процесуальному представництві / М. В. Джафарова // Право і Безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 77–79. 7. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 613 с. 8. Кодекс адміністративного судочинства України : Науково-практичний коментар / [Ківалов С. В., Харитонов О. І., Пасенюк О. М. та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові. – Х. : Одіссей, 2005. – 552 с. 9. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посіб.] / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 435 с. 10. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. Т. 1 / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; [за заг. ред. В. К. Матвійчука]. – [Вид. 2-ге, змін. та доповн.]. – К. : Алерта ; КНТ, 2008. – 787 с. 11. Джафарова М. В. Представництво в адміністративному судочинстві України / М. В. Джафарова // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 115–120 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10dmvacu.pdf>.

Надійшла до редколегії 03.12.2012

Проанализирована деятельность субъектов представительских правоотношений в административном процессе, рассмотрены особенности их процессуально-правового положения, система взаимоотношений и полномочия.

The activity of subjects of representative legal relationships in an administrative process is analysed, the features of their procedural and legal status, the system of mutual relations and authority are considered.