

ІНСТИТУТ СУДОВОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРИ РОЗГЛЯДІ СПОРІВ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ В РИМСЬКОМУ ПРАВІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО РЕЦЕПЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

Визначено напрямки формування інституту судового представництва при розгляді спорів публічно-правового характеру в римському праві та особливості рецепції цього інституту в адміністративне судочинство.

Lines of development of court representation by deciding public-law cases in roman law and peculiarities of reception of this institute in administrative legal procedure. Necessity of widening of court administrative jurisdiction on cases about defense of law interests of territorial commune as analogy of appearances "for people" (pro populo) in the roman law, where people interests representatives took part, is grounded.

Із запровадженням до відносин між державною владою і громадянином юридичною особою засад взаємної відповідальності особливого значення набуває адміністративне судочинство як гарантія законності таких відносин. Будучи судовим порядком вирішення спорів у публічно-правовій сфері, адміністративне судочинство здійснюється шляхом реалізації відповідних судових процедур його учасниками, серед яких передбачено представників. Представник на підставі повноважень, наданих йому договором або законом, вчиняє в судовому адміністративному процесі процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також інтересів у сфері публічних відносин. Основи процесуального представництва, його види, певні межі процесуального статусу представників, зокрема вимоги до осіб, які можуть бути представниками, підстави для їх залучення, обмеження щодо участі особи у справі в процесуальній ролі представника та документальне підтвердження повноважень представників визначені статтями 56 – 61 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС).

Сутність інституту процесуального представництва в судовому адміністративному процесі, процедури реалізації представниками свого процесуального статусу схожі з аналогічними інститутами в цивільному та господарському процесах. Якщо порівняти норми ст. 56 КАС, ст. 38 – 40 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 28 Господарського процесуального кодексу України, якими визначено межі повноважень представників відповідно в судовому адміністративному процесі, цивільному процесі та господарському процесі стає можливим визначити спільні ключові положення процесуального представництва. Так, метою є сприяння особі в реалізації права на судовий захист, відповідно до Конституції України; реалізація статусу відбувається не від власного імені, а від імені особи, яку представляє, завдяки чому у представника відсутня особиста зацікавленість у розгляді справи; відсутність заборони для особи, яка діє через представника, самій брати участь у розгляді справи. Наявність спільних засад процесуального представництва в судовому адміністративному процесі, цивільному процесі та господарському процесі дозволяє дослідити історію формування та реалізації судового представництва, особливо в цивільному процесі, визначити тенденції його закріплення в чинному процесуальному законодавстві, а також виявити проблемні питання, пов'язані з недостатнім урахуванням ключових положень цього інституту в судовому адміністративному процесі.

Актуальність дослідження проблеми генезису судового представництва, його впливу на законодавче врегулювання процесуального статусу представника в адміністративному судочинстві визначається потребою формування ефективного судового захисту прав, свобод фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб засобами судової адміністративної юрисдикції. Так, на підставі результатів дослідження питань виникнення процесуального інституту представництва, його змін можливе вирішення сучасних проблем його вдосконалення з метою якнайкращої реалізації мети запровадження та функціонування як процесуального засобу реалізації права на судовий захист, гарантованого Конституцією та законами України. Використання інституту процесуального представництва дозволяє забезпечити участь громадян і організацій у судовому адміністративному процесі, надає їм можливість використовувати юридично досвідчених осіб для ведення адміністративних справ в адміністративному суді та захисту своїх суб'єктивних прав і інтересів [1]. Хоча в межах однієї статті складно всебічно розкрити проблему впровадження ефективних форм процесуального представництва, які сформувалися історично, до чинного законодавства, однак можливе формування загальних положень щодо її вирішення.

Історія інституту судового представництва була предметом вивчення в галузевих дослідженнях з цивільного права та цивільного процесу. Зокрема, ще в XIX – на початку XX ст. цій проблемі присвятили увагу С. Васьковський, А. Гольмстен, В. Гордон та ін. У сучасних наукових роботах зазначена проблематика вивчалась В. Граніним [2], І. Домановою [3], І. Павлуником [4], С. Халатовим [5] та ін. У дослідженнях, присвячених проблемі розвитку адміністративного судочинства, інститут процесуального представництва було вивчено побічно, у межах ширшої за змістом тематики (О. Анпілогов [6]).

Учені відзначають, що судове представництво виникло в Стародавньому Римі і пов'язують його

запровадження з розвитком цивільного обігу та необхідністю вдосконалення процесуальних форм судового захисту з причини збільшення кількості розглядуваних справ і появи нових категорій учасників судочинства. Юстиніан надавав короткий перелік виключень із загального правила про те, що ніхто не може шукати за законом від чужого імені (*Nemo alieno nomine lege agere potest*). Ці виключення стосувались випадків, коли було необхідно виступати за народ (*pro populo*) – виступав *magistratus*, за свободу (*pro libertate*) – виступав *assertor libertatus*, з питань опіки (*pro tutela*) – виступав опікун (*tutor*). Виступ за народ передбачав судовий захист інтересів міських громад, які не могли самостійно брати участь у цивільному обігу та захищати свої інтереси. Захист “за свободу” стосувався випадків поновлення свободи тими особами, які були впевнені у протиправності позбавлення їх свободи. Саме в цьому випадку особа, позбавлена свободи, зверталась до суду через представника – *assertor libertatus*. Опіка на той час розумілася як влада опікуна над майном та особистістю того, хто підпадає під опіку. Такими були визнані неповнолітні, марнотратники та жінки. Ці особи були правоздатними у сфері приватного права, але внаслідок віку, стану здоров'я чи соціального стану могли потребувати допомоги та охорони при здійсненні цивільної правоздатності. Законом Гостилія (біля 175 р. до нашої ери) було допущено процесуальне представництво осіб, які потрапили в полон та осіб, відсутніх у справах держави – процеси *pro captivo*. Ці категорії осіб не мали формально визначених пересторог щодо участі у процесі, але були позбавлені можливості захищати свої інтереси внаслідок відсутності за поважних причин, пов'язаних із інтересами держави. Інтереси корпорацій у суді представляли особи, які називались *actor*. Його воля вважалася волею юридичної особи (корпорації), якщо вона не суперечила приписам статуту корпорації [5, с. 10 – 13]. За часів Стародавнього Риму особа, яка представляла інтереси в судовому процесі, виступала від власного імені, але за рахунок тієї особи, інтереси якої вона представляла. Виходячи із зазначеного, таке представництво названо непрямим [Там же, с. 13].

Ті випадки, коли необхідно було представляти народ, а також виступати в суді у справах за свободу, можна вважати витокami процесуального представництва в публічно-правових спорах. Такий висновок спирається на підхід, доведений у правовій доктрині, щодо розуміння процесуального представництва як комплексного правового інституту, який поєднує приватноправові та публічно-правові начала цивільного процесу. Наявний дуалізм позначається на сутності судового представництва: з одного боку, представник є частиною системи судового захисту прав і надання кваліфікованої юридичної допомоги, а з іншого – захищає приватний інтерес конкретної особи [Там же, с. 3, 6]. Наведені випадки, пов'язані з розглядом спорів, що відповідають таким ознакам публічного права, як орієнтація на задоволення публічних інтересів, притаманність одностороннього волевиявлення, наявність широкої сфери обговорення [7, с. 360]. Тому їх можна віднести до публічно-правових.

З формальної сторони представництво було закріплено у преторських едиктах у II сторіччі. Формальним представником, який відкрито виступав від імені дієздатних осіб, був когнітор (*cognitores*). Когнітор залучався особою, інтереси якої він представляв, на договірних засадах на стадії звернення до іншої сторони. Присутність когнітора при призначенні була не обов'язковою, а після неї він повністю замінював особу, інтереси якої представляв. Когнітор затверджувався претором тільки на одну справу [5, с. 13-14]. Своєрідним прообразом прокуратури виступали дефенсори (*defensor*), які з IV ст. стали імператорськими чиновниками. Їх діяльність була спрямована на захист інтересів найбільш вразливої частини громадян проти багатих. Згодом до повноважень дефенсорів було включено контроль службової діяльності дрібного чиновництва [Там же, с. 16]. Крім названих учасників судового процесу в римському праві представницькі функції виконували прокуратори, гестори (ті, хто веде чужі справи), але вони діяли, в основному, в цивільно-правових справах.

Головною вимогою щодо представників була їх повна правоздатність. Обмеження стосувались духовенства; чинів перших трьох класів (*personae potentes*); вищих імператорських сановників (*personae illustres*); солдатів; жінок; певних категорій осіб, обмежених у правоздатності. До останніх відносились особи, обмежені у правоздатності у зв'язку з приниженням цивільної гідності, або настанням певних обставин (*infamia immediata*), або звинуваченням (*infamia mediata*) [Там же, с. 18].

Вбачається, що з римського права запроваджені обмеження правоздатності представників у судовому процесі, включаючи і судовий адміністративний процес. Зміст цих обмежень зазнавав змін, залежно від суспільно-політичних трансформацій, напрямків та характеру розвитку економіки, що знайшло відтворення в чинному процесуальному законодавстві. Зокрема, з тих обмежень, які були встановлені у римському праві, до наших часів у судовому адміністративному процесі положення щодо обмежень зазнали принципових змін. Так, ст. 57 КАС визначено перелік осіб, які не можуть бути представниками: секретар судового засідання, перекладач, експерт, спеціаліст, свідок, які брали участь у справі; 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. Однак слід підкреслити, що ті категорії спорів, які підпадали під ознаки публічно-правових, сучасному судовому адміністративному процесу не підвідомчі. Зазначене стосується спорів, пов'язаних із судовим захистом інтересів територіальних громад, а також спорів “про свободу”.

Перша з визначених категорій спорів викликає особливу зацікавленість з позицій виявлення підстав поширення судової адміністративної юрисдикції на цю категорію. Доцільність зазначеного ґрунтується на таких аргументах.

Ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [8] визначено, що місцеве самоврядування в

Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Виходячи зі змісту норми ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до питань місцевого значення відносяться, насамперед, ті, які стосуються спільних інтересів територіальних громад. Такі інтереси є публічними, а тому, як і інші законні інтереси, потребують захисту, у тому числі – судового.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 01.12.2004 № 18-рп/2004 надано офіційне тлумачення поняття “охоронюваний законом інтерес”, що вживається в частині першій ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України. У резолютивній частині Рішення вказано, що поняття “охоронюваний законом інтерес”, що вживається в частині першій ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України та інших законах України, в логічно-смысловому зв'язку з поняттям “права”, треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загально правовим засадам. У п. 3.5 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України вказує, що у випадках, коли інтерес не підлягає охороні ані законом, ані правом, законодавець завжди прямо про це зазначає.

Виходячи з правової позиції єдиного органу конституційної юрисдикції, спільний інтерес територіальних громад сіл, селищ, міст може бути самостійним об'єктом судового захисту, адже такий інтерес стосується задоволення колективних потреб територіальних громад, які не суперечать Основному Закону та законам України, насамперед, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Серед категорій спорів, підвідомчих адміністративним судам, належать спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів (п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС). Виходячи зі змісту зазначеної норми КАС, цей спір можна віднести до компетенційних і він стосується управлінської, організуючої діяльності, зокрема органу місцевого самоврядування. Компетенційний спір виникає у сфері реалізації інтересу територіальних громад, а тому не охоплює питання захисту інтересів.

Включення до підвідомчості адміністративних судів спорів щодо захисту інтересів територіальних громад не суперечить ч.1 ст.2 КАС, якою визначено завдання адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Так, ради (сільські, селищні, міські, обласні, районні) є представницькими органами місцевого самоврядування і представляють інтереси відповідних територіальних громад, що впливає зі ст. 1, ч.ч. 1, 2 ст. 10 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами (ч.1 ст.15 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Проведений аналіз особливостей інституту судового представництва при розгляді спорів публічно-правового характеру в римському праві та його рецепції в адміністративне судочинство надав підставу формулювання таких висновків. Для судового захисту інтересів у публічно-правовій сфері процесуальне представництво починає запроваджуватись ще з часів Стародавнього Риму у випадках, коли необхідно було виступати за народ або у спорах “за свободу”. Воно визначено як непряме, оскільки представник у судовому процесі діяв від власного імені, але за рахунок особи, інтереси якої він представляв. Формальне закріплення представництва відбулось пізніше – у преторських едиктах. З римського права беруть витоки обмеження щодо процесуального представництва, однак відповідні правові норми зазнають змін, залежно від суспільно-політичних трансформацій, напрямків і характеру розвитку економіки. Зазначене стосується інституту представництва в судовому адміністративному процесі, де положення щодо обмежень зазнали принципових змін. Доведено доцільність поширення судової адміністративної юрисдикції на справи, що стосуються захисту законних інтересів територіальних громад.

Література:

1. *Анпілогов О. В.* Захист прав і свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : [монографія] / О. В. Анпілогов. – К. : ВД “Ін Юре”, 2008. – 168 с.
2. *Гранін В. Л.* Повноваження представника та його реалізація за цивільним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 “Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право” / В. Л. Гранін– О., 2005. – 204 с.
3. *Доманова І. Ю.* Інститут добровільного представництва в цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук :

- спец. 12.00.03 “Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право” / І. Ю. Доманова – К., 2006. – 234 с.
4. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України ; за ред. В. К. Матвійчука. – 2008. – Т. 1. // Консультант. – 2009. – Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/node/8094>
 5. Павлуник І. А. Представництво в цивільному процесі України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.03 “Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право” / І. А. Павлуник. – К., 2002. – 252 с.
 6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР// ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес); Конституційний Суд; Рішення від 01.12.2004 № 18-рп/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 50. – С. 67. – Ст. 3288.
 8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник] / О. В. Анпілогов. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.
 9. Халатов С. А. Проблемы представительства в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 “Гражданское право; семейное право; гражданський процес; международное частное право” / С. А. Халатов. – Екатеринбург, 2000. – 191 с.

Надійшла до редколегії 11.01.2010 р.