

*Пасічник А. В.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін  
ДВНЗ «Українська академія банківської справи  
Національного банку України»*

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

**Анотація.** У статті здійснюється аналіз норм Кодексу адміністративного судочинства України, які регулюють відносини представництва прав та законних інтересів посадових осіб органів виконавчої влади. На підставі одержаних результатів наводиться висновок про існування прогалин у нормативному регулюванні вказаного інституту. Автором пропонуються відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України.

**Ключові слова:** представництво, довіреність, адміністративний процес, посадова особа, суб'єкт владних повноважень.

**Постановка проблеми.** Ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) стало знаковим явищем в українській правовій науці. Указаний нормативний документ не лише обумовив виникнення галузі права, а й запровадив нові стандарти взаємодії суб'єктів владних повноважень із фізичними та юридичними особами. Однак впровадження в нормативне поле значної кількості нових нормативних конструкцій вимагає серйозної роботи щодо аналізу їх взаємодії з уже існуючими нормами права. Така робота була розпочата ще до ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України. Триває вона й зараз. І завдання сучасної науки адміністративного права полягає не лише у виявленні протиріччя норм адміністративного права й пропонуванні шляхів їх урегулювання, а й у реформуванні самої догми адміністративного права відповідно до трансформації національного законодавства.

Отже, **метою статті** є виявлення випадків колізії норм адміністративного процесуального й матеріального права, неузгодженостей адміністративного законодавства та теорії адміністративного права, а також наведення пропозицій щодо їх усунення з правового поля держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до ч. 1 ст. 48 КАСУ здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

А в ч. 3 цієї ж статті зазначається, що 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).

Таким чином, суб'єктом адміністративних процесуальних відносин є не лише органи влади та місцевого самоврядування, а також їх посадові й службові особи. Наділення їх адміністративною правоздатністю означає їх здатність не тільки особисто реалізовувати процесуальні права й обов'язки, а й доручати ведення справи представникові.

Відповідно до ч. 1 ст. 56 КАСУ сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника.

У ч. 2 ст. 56 КАСУ зазначається, що представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч. 2 ст. 48 цього кодексу має адміністративну процесуальну дієздатність.

Підстави ж залучення до справи представника вказані в ч. 3 ст. 56 КАСУ: представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону.

Таким чином, посадові особи органу виконавчої влади можуть мати представників, які діють або на підставі договору, або на підставі закону.

Відповідно до ч. 7 ст. 56 КАСУ законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом.

Тобто кодекс прямо не передбачає законних представників для посадових осіб чи службових осіб суб'єктів владних повноважень. Отже, залишається інша підстава надання повноважень представнику – договір.

У ч. 1 ст. 58 КАСУ вказується, що повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю.

У зв'язку із цим доречно навести норми, що містяться в ч. 3, 4 ст. 58 КАСУ: довіреності від імені органу, підприємства, установи, організації видаються за підписом керівника або іншої уповноваженої на те законом, положенням, статутом особи та засвідчуються печаткою цього органу, підприємства, установи, організації (за наявності). Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності.

Тобто процесуальне законодавство дозволяє оформлювати довіреності від імені органів, підприємств, установ, організацій і фізичних осіб. Однак чи можемо ми віднести посадових осіб органів виконавчої влади хоча б до однієї із вказаних категорій? Напевно, ні.

Службові та посадові особи суб'єктів владних повноважень мають самостійний правовий статус в адміністративному процесі. Крім того, вони виділені в окрему групу суб'єктів процесуальних правовідносин у зв'язку з тим, що матеріальні норми адміністративного права надають їм власні повноваження, які можуть відрізнятися від компетенції органу, у якому вони працюють, або від правового статусу керівника такого органу.

Прикладом може бути державний реєстратор відділу державної реєстрації юридичних осіб, легалізації об'єднань громадян та державної реєстрації друкованих засобів масової інформації, головний санітарний лікар міста або інспектор ДАІ.

Крім того, суто формально поняття «орган», «підприємство», «установа», «організація» не включають у себе категорії «посадова особа» чи «службова особа».

Не можна віднести вказаних суб'єктів і до фізичних осіб, оскільки від останніх їх відрізняє наявність владних повноважень. У п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ чітко зазначається, що посадова чи службова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування є суб'єктом владних повноважень. Стаття 48 КАСУ, яка встановлює коло осіб, що мають адміністративну процесуальну правосуб'єктність, також відокремлює фізичних осіб від посадових чи службових.

Таким чином, КАСУ, хоча й закріплює право посадових і службових осіб суб'єктів владних повноважень мати представника в адміністративній справі, не передбачає можливості його реалізації.

Здійснивши аналіз процесуального права, необхідно звернутись до положень матеріального адміністративного права.

Фактично в більшості випадків інтереси вказаних суб'єктів представляють співробітники юридичної служби відповідного органу влади.

Діяльність юридичної служби урегульована Загальним положенням про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1040 від 26 листопада 2008 р.

Відповідно до п. 1 вказаного акту положення регулює питання діяльності юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій, а також державного підприємства, установи та організації. Дія положення поширюється на діяльність юридичної служби державного господарського об'єднання.

А в п. 2 положення вказується, що для представлення інтересів держави в судах під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є органи виконавчої влади, у складі юридичної служби утворюється відповідний підрозділ або такі повноваження надаються окремій посадовій особі.

Відповідно до п. 4 наведеного нормативного акту основним завданням юридичної служби є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів органом виконавчої влади, підприємством, їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах.

Згідно з пп. 24 п. 10 зазначеного положення юридична служба забезпечує в установленому порядку представлення інтересів органу виконавчої влади в судах та інших органах.

Жоден пункт Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації не передбачає права співробітника юридичної служби представляти в суді інтереси посадових чи службових осіб суб'єкта владних повноважень.

Звернемось до акту, який регулює діяльність окремого органу виконавчої влади. Вважасмо, що немає потреби досліджувати всі аналогічні документи, оскільки вони є однотипними, тому зупинимось лише на одному. Оскільки головним органом виконавчої влади у сфері правової політики є Міністерство юстиції України, проаналізуємо положення про вказаний ор-

ган влади (затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 2 липня 2014 р.)

Дослідивши п. 3 положення, можна виділити такі завдання міністерства, які стосуються представництва інтересів у судах:

1) пп. 4: забезпечення представництва інтересів держави в судах України, здійснення захисту інтересів України в Європейському суді з прав людини під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України;

2) пп. 54: представлення інтересів Кабінету Міністрів України в судах загальної юрисдикції;

3) пп. 56: здійснення міжвідомчої координації із захисту інтересів держави в судах загальної юрисдикції під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів України, міністерства або інші центральні органи виконавчої влади;

4) пп. 58: забезпечення підготовки документів та представництво інтересів держави в Європейському суді з прав людини під час розгляду справ про порушення Україною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, звітування перед Комітетом міністрів Ради Європи про стан виконання рішень Європейського суду з прав людини в справах проти України;

5) пп. 60: звернення до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих Державному бюджету України внаслідок виплати відшкодування за рішеннями Європейського суду з прав людини.

А згідно з пп. 3-3 п. 5 вказаного документу Мінюст України має право забезпечувати представництво інтересів Мін'юсту України в судових та інших органах.

Жоден пункт Положення про Міністерство юстиції України не передбачає права цього органу представляти інтереси його посадових чи службових осіб у суді.

Відсутні такі норми і в інших нормативних актах, які визнають правовий статус решти органів виконавчої влади.

Беручи до уваги положення ст. 19 Конституції України щодо дії органів влади лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, можемо з впевненістю підсумувати, що юридична служба органів виконавчої влади не має права представляти в судах інтереси посадових осіб чи службових осіб суб'єктів владних повноважень. Законодавство прямо не передбачає взагалі можливості представництва в судах інтересів вказаних осіб будь-якими співробітниками органів виконавчої влади.

Таким чином, норми права матеріального також підтверджують, що посадові та службові особи органів виконавчої влади не здатні мати представника в адміністративному процесі. Отже, реалізовувати свої процесуальні права вони зобов'язані особисто.

Проте наведений висновок усе ж може містити декілька виключень.

По-перше, якщо посадова особа органу виконавчої влади є одноосібним керівником цього органу, її повноваження є однорідними з компетенцією самого органу влади. Інтереси такого органу влади формує і реалізовує її керівник. Отже, у такому разі немає протиріччя між повноваженнями юридичної служби органу влади представляти в суді інтереси цього органу та представництвом позиції керівника такого органу. Хоча суто формально представництвом юристом органу влади інтересів голови такого органу все одно може викликати ускладнення в адміністративному процесі, а тому наведену суперечливість процесуальних і матеріальних норм необхідно якнайшвидше усунути.

По-друге, відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Процесуальна норма, яка уможливила реалізацію наведеного права прокурора, міститься в ст. 60 КАСУ.

Відповідачем в адміністративній справі може бути посадова особа, яка не має юридичної освіти, не обізнана з особливостями судових процесів. Це ставить відповідача в нерівне положення з позивачем, який може скористатись правовою допомогою професійних юристів, і порушує принцип рівності сторін перед законом. Вважаємо, що наведена аргументація дозволяє допустити до участі в справі прокурора для захисту прав та інтересів посадової чи службової особи органу виконавчої влади.

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження ми можемо констатувати, що сучасне адміністративне законодавство майже унеможливило реалізацію посадовою особою органу виконавчої влади свого права мати представника в адміністративному процесі. Отже, нагальним є питання внесення відповідних змін до процесуального й матеріального адміністративного законодавства. Пропонуємо внести зміни в норми КАСУ, якими передбачити, що представники беруть участь в адміністративному процесі на основі не лише договору або закону, а й на підставі довіреності, що видана суб'єктом владних повноважень без укладення договору доручення. Вважаємо, що наведені пропозиції щодо удосконалення адміністративного за-

конодавства забезпечать реалізацію права посадових осіб органів виконавчої влади мати представника в адміністративному процесі.

#### **Пасичник А. В. Отдельные проблемы института представительства в административном процессе**

**Аннотация.** В статье проводится анализ норм Кодекса административного судопроизводства Украины, которые регулируют отношения представительства прав и законных интересов должностных лиц органов исполнительной власти. На основании полученных результатов приводится вывод о существовании пробелов в нормативном регулировании указанного института. Автором предлагаются соответствующие изменения в КАСУ.

**Ключевые слова:** представительство, доверенность, административный процесс, должностное лицо, субъект властных полномочий.

#### **Pasichnyk A. Some problems of the institute of representation in the administrative process**

**Summary.** The article analyzes the rules of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which regulate the relations of representation of the rights and legitimate interests of the officials of the executive branch. Based on these results we established the existence of gaps in the normative regulation of this institute. The author offers corresponding changes in the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

**Key words:** representation, power of attorney, administrative process, administrative personality, official, government entities.