

У Сполучених Штатах Америки діє виконавчий наказ «Встановлення стандартів обслуговування клієнтів», який закріплює, що принцип «громадяни перш за все» означає гарантію того, що Федеральний уряд забезпечує найвищу якість обслуговування громадян США.

У Латвії передбачено, що державні агентства мають статус «незалежних державних інституцій», основними функціями яких є саме надання послуг від імені держави. Споживачами таких послуг можуть бути не лише фізичні особи та організації, а й державні інституції.

Аналіз зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг дає підстави зазначити, що впровадження методів діяльності приватного сектора, у тому числі в частині фінансової діяльності, та орієнтація на громадянина/споживача є ефективним механізмом і для публічних бюджетів, і для споживачів адміністративних послуг.

Література

1. Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
2. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 31-34.
3. Послуги, орієнтовані на громадянина: відповідно до потреб канадців / Канадський центр розвитку менеджменту, 1999 р. (Citizen-Centred Service: Responding To The Needs Of Canadians) // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ www.centre.pravo@org.ua
4. Стратегія якості публічних послуг (Фінляндія, Гельсінкі, 1998 р.) Quality Strategy For Public Services // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ www.centre.pravo@org.ua
5. Citizens' Charter. Цит. за: Оцінка якості адміністративних послуг // Тимошук В.П., Кірмач А.В. – К.: Факт, 2005. – С. 48-62.

УДК 342.925:347.191.4

О. М. Михайлов

ПІДСТАВИ ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Реформування судово-правової системи в Україні, прийняття Кодексу адміністративного судочинства України вимагають критичного підходу та детального дослідження певних інститутів судового адміністративного права. Зокрема, аналіз правових норм та судової практики з питань процесуального представництва свідчить про потребу в усуненні суперечностей та прогалин у національному законодавстві, про необхідність вдосконалення механізму правового регулювання правовідносин за участю представника в судовому адміністративному процесі.

На підґрунті нового судового законодавства в національній правовій науці тема представництва в судовому адміністративному процесі не висвітлювалась. Дослідження та вирішення зазначеного питання, із застосуванням діалектичного, порівняльно-правового, формально-логічного методів, спрямоване на розвиток теорії судового адміністративного права й усунення прогалин у законодавстві.

Вивчення та аналіз праць вчених дорадянського та радянського періоду: Клеймана А. Ф., Червоного Ю. С., Ільїнської І. М., Лесницької Л. Ф., Розенберга Я. А., Гольмстена А. Х., Красавчикова О. А., Іоффе О. С., Толстого Ю. К., Черепашина Б. Б., Рясенцева В. А., Мейера Д. І. та ін.; вітчизняних вчених Комарова В. В., Штефана М. Й., Тертишнікова В. І. та ін.; зарубіжних вчених: Власова А. А., Мельниковського М. С. дали змогу визначити й оцінити стан проблем представництва в судовому адміністративному процесі.

Відповідно до ч. 1, ч. 2 ст. 59 Конституції України та ч. 1 ст. 2 КАС України, одним із способів забезпечення конституційних гарантій доступу до правосуддя, 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, у тому числі на виконання делегованих повноважень, є представництво.

Згідно з ч. 1 ст. 56 КАС України сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто (або) через представника.

Розглядати представництво в судовому адміністративному процесі поза зв'язком із вченням про представництво в цивільному процесі неможливо. Представництво в судовому адміністративному процесі не є якимось особливим, воно має ті самі коріння та однакову правову природу з представництвом у цивільному процесі.

Представництво в цивільному процесі багатьма вченими-процесуалістами вивчається як правовий інститут з властивими йому ознаками. При цьому поняття представництва фактично підмінюється поняттям інституту представництва. Але для вірного розуміння представництва необхідно розглянути його саме як правове явище, у даному разі адміністративно-процесуальне.

Поняття «представництво» можна розглядати в трьох значеннях: як правовідносини за участю представника; як діяльність представника; як інститут судового адміністративного процесу.

Немає єдиної думки з питання юридичної природи представництва в теорії цивільного процесу. У залежності від відповіді на питання, представництво є діяльністю чи правовідносинами, у рамках яких відбувається ця діяльність. Одна група вчених є прихильниками концепції представництва як дії (діяльності), інша група вчених – як правовідносин.

А. Ф. Клейман [1, с. 122], І. А. Павлунік [2, с. 8], Ю. С. Червоний [3, с. 28-31] та ін. під представництвом розуміють процесуальну діяльність представника в межах наданих йому повноважень від імені та в інтересах іншої особи.

І. М. Ільїнська, Л. Ф. Лесницька [4, с. 108], В. В. Комаров [5, с. 136], Я. А. Розенберг [6, с. 22-23], А. Х. Гольмстен [7, с. 4] та ін. визначають представництво як правовідносини, з огляду на які одна особа здійснює в межах своїх повноважень процесуальні дії від імені й в інтересах іншої особи.

Ці, на перший погляд полярні, точки зору мають багато спільного. Суперечку викликає питання про те, що виникає раніше – діяльність представника із здійснення повноваження та вступ його у правовідносини чи першими виникають правовідносини представництва, у рамках яких здійснюється та чи інша представницька діяльність. Внутрішня сутність такого явища, як представництво, при цьому залишається незмінною – здійснення повноваження представником.

Варто зазначити, погляд на представництво в суді як на правовідносини знайшло підтримку в рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво Прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99, справа № 1-1/99. Незважаючи на те, що рішення стосується особливого предмета – представництва в арбітражному суді інтересів держави, а також особливого суб'єкта – прокуратури, за аналогією його можна поширити на судовий адміністративний процес.

В умовах відсутності легального визначення представництва в КАС України та негайної потреби у всебічному аналізі його норм питання сутності представництва в судовому адміністративному процесі можна розглянути через інститут судового адміністративно-процесуального права та засіб реалізації повноважень представника.

Вступаючи у процесуальні відносини, особа має за мету вчиняти всі процесуальні дії, які поряд із правами та обов'язками представників складають зміст судових адміністративно-процесуальних відносин, а так здійснення процесуальних дій, хоча б і від імені іншого учасника процесу, неможливе поза правовідносинами. Таким чином, інститут представництва в адміністративно-процесуальному праві – сукупність процесуальних норм, що регулюють правовідносини.

Щоб розглянути представництво в судовому адміністративному процесі як засіб реалізації повноважень представника, звернемося до цивільного представництва, що є передумовою виникнення процесуального представництва.

Вчені-цивілісти О. А. Красавчиков [8, с. 262], О. С. Іоффе, Ю. К. Толстой, Б. Б. Черепакіна [9, с. 196] та ін. наполягають на концепції правовідносин, відповідно до яких правомірні юридичні дії, що здійснені іншою особою (представником) від імені іншої особи (особи, яку представляють), безпосередньо створюють, змінюють чи припиняють для останнього права та обов'язки.

Переважає більшість вчених вважають правовідносини представництва складними, такими, що мають внутрішню та зовнішню сторони.

Обґрунтовуючи концепцію «дії», В. А. Рясенцев вказує, що «правовідносини між представником і особою, яку представляють (внутрішні правовідносини), є тільки однією з передумов представництва, але до складу представництва не входять». Представництво існує тільки тоді, коли представник діє [10, с. 45]. Така позиція сприйнята багатьма вченими [11], зокрема вказується,

що тільки з того моменту, коли представник починає діяти (у рамках «зовнішніх» відносин), виникає представництво як таке [12, с. 225]. В. К. Андреев визначає представництво як юридичний засіб, прийом (що не відрізняється по суті від діяльності) придбання чи здійснення цивільних прав, у якого не може бути суб'єкта, а відносини між представником і особою, яку представляють, взагалі можуть бути не правовідносинами [13, с. 22].

Є. Л. Невзгодіна [14, с. 14] пропонує синтезувати дві названі концепції і визначити представництво як правовідносини, у рамках яких виникає і реалізується повноваження.

Вперше на законодавчому рівні ч. 1 ст. 237 ЦК України визначено представництво як правовідносини, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право чинити правочин від імені іншої сторони, яку вона представляє.

Таким чином, вперше на законодавчому рівні визнано, що представництво – це правовідносини. У рамках цих правовідносин представником здійснюється певна діяльність, яка полягає у вчиненні правочинів від імені особи, яку представляють.

Думається, що ЦК України відповів і на питання про суб'єктів відносин представництва. Довгий час у літературі панувала точка зору, що у відносинах представництва беруть участь три особи: особа, яку представляють, представник та третя особа. Однак зі змісту ч. 1 ст. 237 ЦК України можна дійти висновку, що учасниками представництва є дві точно визначені сторони: представник та особа, яку він представляє. Тобто дискусія з приводу структури правовідносин представництва теж може спиратися тепер на тлумачення норм ЦК України, згідно з якими структура представництва, напевне, вичерпується так званими «внутрішніми правовідносинами» представництва і не стосується відносин між представником або особою, яку представляють, з третіми особами.

Такої чіткої позиції законодавця в ЦК України з приводу зазначених питань у КАС України не знайдемо, бо для судового адміністративного права ці питання залишаються вкрай дискусійними.

З легального визначення цивільного представництва можна дійти важливого висновку для судового адміністративного процесу: оскільки відносини між представником і судом (третьою особою в цивільному праві) не включаються до складу представницьких правовідносин, то ці відносини не є представницькими. Йдеться лише про участь представника як суб'єкта представництва (які вичерпуються лише внутрішніми відносинами) в інших відносинах. Так, відносини представника і суду це не продовження представницьких відносин, а самостійні відносини, які не можна розглядати в контексті представницьких. КАС України не вживає в назвах статей, що стосуються представника, терміна «представництво» (ст. ст. 56, 59 КАС України називаються «Представник», «Повноваження представника в суді», а не представництво в будь-яких його варіаціях).

Однак участь у процесі представника реалізується через правовідносини представника і суду.

Вступаючи у процес, представник вступає в процесуальні відносини із судом (які не є представницькими), які є засобом реалізації повноважень представника. Представницькі відносини в судовому адміністративному процесі взагалі не виникають. Можна говорити лише про участь у процесі представника, який вступає у відносини із судом з метою реалізації своїх повноважень. З цього боку, участь у справі представника – це діяльність з метою реалізації повноважень представника, що відбувається в рамках правовідносин представника і суду.

Ряд авторів вважають, що представництво, наприклад у цивільному процесі, складають відносини між особою, яку представляють, і представником, представником і судом [4, с. 13]. Перші відносини є матеріально-правовими, бо підставою їх виникнення є договір доручення та ін., і регулюються вони нормами «матеріальних» галузей права, інші – є процесуально-правовими, бо регулюються нормами процесуального права. Треба погодитися з думкою Я. А. Розенберга, що відносини не можна іменувати зовнішніми і внутрішніми, бо тоді потрібно визнати представництво змішаним матеріально-процесуальним інститутом, що суперечить положенню про самостійний процесуальний характер цього інституту [15, с. 103].

Матеріально-правові відносини між особою, яку представляють, і представником є підставою для виникнення представницьких правовідносин у судовому процесі. А щоб реалізувати отримане за законом чи з доручення право, яке надається представникові (обов'язок), здійснювати представницькі функції від імені та в інтересах особи, яку представляють у судовому адміністративному процесі, представник повинен вступити із судом у певні цивільно-процесуальні правовідносини, бо через них здійснюється вся представницька діяльність у судовому адміністративному процесі.

Інші вчені вважають, що правовідносини представництва здійснюються в трьох напрямках: а) особа, яку представляють, і представник; б) представник і суд; в) особа, яку представляють, і суд [14, с. 102].

З такою структурою відносин за участю представника не можна погодитися. Першим на непроцесуальний характер відносин представника та особи, яку представляють, звернув увагу С.М. Абрамов [16, с. 83], хоча його висновок із цього положення навряд можна визнати вірним, оскільки він стверджував, що представники взагалі не є суб'єктами процесуальних відносин.

Не можна погодитися і з думкою А.Ф. Козлова, що між судовим представником та особою, яку представляють, складаються процесуальні відносини на підставі того, що вони виникають у сфері здійснення правосуддя [17, с. 148]. Названі відносини за своєю юридичною природою є матеріальними, бо виникають на підставі, як правило, договору доручення, сімейних відносин тощо та спрямовані на досягнення матеріально-правового результату. Незважаючи на взаємозв'язок матеріальних та процесуальних відносин, не можна допустити змішування названих відносин.

На думку А. А. Мельникова, відносини представника та особи, яку представляють, регулюються як процесуальними, так і матеріальними нормами права

[18, с. 298]. Однак, як вірно зауважує В. М. Івакін, оформлення повноважень не входить до змісту правовідносин між представником та особою, яку представляють, а є «необхідною умовою реалізації представницьких повноважень, без дотримання якої здійснення представництва є неможливим» [19, с. 34].

Повноваження представника, що передбачені судовим адміністративно-процесуальним законодавством, на здійснення процесуальних дій від імені особи, яку представляють, не може входити до змісту правовідносин між зазначеними особами, оскільки воно перш за все спрямоване до суду.

Усі питання взаємовідносин між представником та особою, яку він представляє, регулюються нормами матеріального права. У КАС України містяться лише вимоги щодо виду та порядку оформлення документів, якими представник перед судом має підтвердити свої повноваження, чи способу надання представникові певних повноважень. Видачу довіреності або інших документів, якими підтверджуються повноваження представника, можна розглядати лише як матеріально-правову підставу для виникнення процесуальних представницьких відносин.

Таким чином, між судовим представником та особою, яку представляють, процесуальних відносин не виникає. Вони мають іншу галузеву належність, а відтак, не можуть бути складовою судових адміністративно-процесуальних відносин за участю представника. Правовідносини між представником та довірительом передують виникненню правовідносин між представником і судом, і без установлених цивільно-правових (сімейних) відносин між довірительом та представником неможливе виникнення в суді процесуальних правовідносин за участю представника.

Однак процесуальні правовідносини представника із судом можуть бути припинені незалежно від волі суду. Частина 4 ст. 59 КАС України передбачає положення, згідно з яким представник може відмовитись від наданих йому повноважень, про що повідомляє особу, яка його наділила ними, та суд. Проте згоди суду на припинення цих процесуальних правовідносин не вимагається.

Таким чином, правовідносини, які складаються між особою, яку представляють, і представником, є передумовою для участі представника в судовому адміністративному процесі. Вони разом з юридичними процесуальними діями, які здійснюються представником, спрямовані на легітимацію його як суб'єкта правовідносин із судом.

Деякі дослідники стверджують, що вольові юридичні дії представника, його процесуальна діяльність виступають однією з передумов виникнення процесуальних правовідносин за участю представника, одночасно складаючи і зміст правовідносин [20, с. 149]. Однак викликає заперечення можливість діяльності представника бути одночасно і передумовою, і змістом правовідносин, ці дві категорії не можуть пересікатися.

Існування безпосередніх відносин між судом та особою, яку представляють, слід визнати, бо заперечувати їх існування не доцільно. Частина 1 ст. 58 КАС України передбачає можливість підтвердження повноважень усною заявою довірителя із занесенням його до протоколу судового засідання, що застосовуєть-

ся тоді, коли поряд із представником у процесі особисто бере участь особа, яку представляють. Ці правовідносини є процесуально-правовими, але слід зазначити, що виникають вони поза відносинами представництва і є їх передумовою. Тому здається невірним твердження, що ці відносини є складовою зовнішніх представницьких відносин.

На основі здійсненого аналізу можна відокремити такі його характерні риси:

– Представництво в судовому адміністративному процесі це здійснення представником процесуальних дій у суді, яке відбувається в межах правовідносин представника і суду.

– Учасниками судових адміністративно-процесуальних правовідносин за участю представника є дві сторони: представник і суд.

– Представник виступає від імені особи, яку представляє.

Література

1. Клейман А.Ф. Советский гражданский процесс. – М.: Изд-во МГУ, 1954. – 543 с.
2. Павлуник І.А. Представництво у цивільному процесі України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2002. – 26 с.
3. Червоный Ю.С. Представительство в гражданском процессе // Суспільство, держава, право. – 2003. – №. 2. – С. 28-31.
4. Ильинская И.М., Лесницкая Л.Ф. Судебное представительство в гражданском процессе. – М., 1964. – С. 108.
5. Гражданский процесс: Учебник / Под ред. проф. В.В. Комарова – Х.: Одиссей, 2001. – 704 с.
6. Розенберг Я.А. Представительство по гражданским делам в суде и арбитраже. – Рига: Зинатне, 1981. – 147 с.
7. Гольмстен А.Х. Учебник русского гражданского процесса. – СПб., 1913. – С. 4.
8. Советское гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высш. шк., 1985. – Т. 1. – 544 с.
9. Советское гражданское право. Т. 1. / Под ред. О.С. Иоффе, Ю.К. Толстого, Б.В. Черепахина. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1971. – 472 с.
10. Рясецев В.А. Основания представительства в советском гражданском праве // Учен. зап. ВЮЗИ. – М.: Юрид. лит., 1948. – 145 с.
11. Гражданское право. Т. 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 2000. – 624 с.; Гражданское право: Учебник / Под ред. С.П. Гришаева. – М.: Юристъ, 1999. – 355 с.; Советское гражданское право. Т. I / Под ред. Д.М. Генкина. – М.: Госюриздат, 1950. – 695 с.
12. Цивільне право України: Підручник: У 2 кн. Кн. 1 / За ред. О.В. Дзери, Н.С.Кузнецової. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 864 с.
13. Андреев В.К. Представительство в гражданском праве. – Калинин: Изд-во Калинин. гос. ун-та, 1978. – 156 с.
14. Невзгодина Е.Л. Представительство по советскому гражданскому праву. – Томск: Изд-во Томск. гос. ун-та, 1980. – 156 с.
15. Розенберг Я.А. Развитие института гражданского процессуального представительства / Актуальные проблемы теории и практики гражданского процесса. – Л., 1979. – С. 99-124.
16. Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс. – М.: Госюриздат, 1952. – 420 с.
17. Козлов А.Ф. Место суда среди других субъектов советского гражданского процессуального права: Сб. учен. тр. Свердловск. юрид. ин-та. – Свердловск, 1966. – Вып. 6. – С. 145-152.
18. Курс советского гражданского процессуального права. Т. 1. Теоретические основы правосудия по гражданским делам // Под ред. А.А. Мельникова, П.П. Гуреева, П.Я. Трубникова. – М.: Наука, 1981. – 462 с.
19. Ивакин В.Н. О некоторых особенностях гражданских процессуальных правоотношений // Актуальные проблемы защиты субъективных прав. – М., 1985. – С. 30-37.
20. Павлуник І.А. Представництво у цивільному процесі України: Дис. ... канд. юрид. наук: Рукопис. – К., 2002. – 199.