

ПРЕДСТАВНИК ТА ЙОГО ПОВНОВАЖЕННЯ У СПРАВАХ ЗА УЧАСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

REPRESENTATIVE AND HIS POWERS IN CASES INVOLVING PUBLIC AUTHORITIES

Рябченко Ю.Ю.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Університету державної фіскальної служби України*

На основі врахування дихотомії засад процесуального статусу розглядуваних учасників процесу, у статті проведено узагальнення існуючих наукових напрацювань щодо їх процесуального статусу, окреслено найбільш значні проблеми (передусім, щодо розмежування та законодавчого закріплення відповідних статусів), запропоновано шляхи їх вирішення та напрямки змін до чинного цивільного процесуального законодавства України.

Ключові слова: процесуальний статус, представник, повноваження представника, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, суд.

На основе учета дихотомии принципов процессуального статуса рассматриваемых участников процесса, в статье проведено обобщение имеющихся научных разработок по их процессуального статуса, определены наиболее значительные проблемы (прежде всего, по разграничению и законодательному закреплению соответствующих статусов), предложено пути их решения и направления изменений в действующее гражданское процессуальное законодательство Украины.

Ключевые слова: процессуальный статус, представитель, полномочия представителя, орган государственной власти, орган местного самоуправления, суд.

On the basis of the dichotomy of the procedural status's principles of the participants in the process, the article summarizes the existing scientific developments regarding their procedural status, outlines the most significant problems (first of all, with regard to demarcation and legislative consolidation of the respective statuses), proposed ways of their solution and directions of changes to the existing civil procedural legislation of Ukraine.

Key words: procedural status, representative, powers of a representative, state authority, local government, court.

Постановка проблеми. Доступ до суду цілком слушно визначається в юридичній літературі як один з елементів права на суд. Варто повністю підтримати існуючі наукові підходи, відповідно до яких забезпечення доступності правосуддя є одним з необхідних заходів щодо реального упровадження положень принципу верховенства права в цивільне судочинство [1, с. 76]. Інститути правової допомоги загалом та представництва – зокрема, традиційно розглядаються в юридичній літературі як складові доступності правосуддя [2, с. 60]. Вказане зумовлює значення опрацювання та вдосконалення на сьогоднішній день теоретичних засад надання правової допомоги в цивільному судочинстві загалом та здійснення представництва – зокрема. Попри вказане, наразі спостерігається неоднозначність як наукових позицій, так і судової практики щодо застосування окремих положень щодо вказаної тематики. Зокрема, вказується на неоднозначність наукових позицій стосовно відмежування участі в цивільному судочинстві представника та прокурора, неоднозначність судової практики з приводу допуску до участі у справі представника інтересів держави на основі ч. 4 ст. 38 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 р. № 1618–IV (далі – ЦПК України) [3; 4, с. 276]. Подібна ситуація є наслідком недостатнього врахування як науковцями, так і законодавцем принципів відмінностей в основах врегулювання процесуальних статусів розглядуваних осіб. Вказані основи

мію правової системи України, зокрема, виділення у її складі публічного та приватного права.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Загальні питання процесуального статусу представника в цивільному процесі, а також участі в цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, були предметом достатньо активних наукових досліджень. Так, протягом останніх років щодо процесуального статусу представника можливо визначити дослідження таких вчених, як: В.В. Заборовський, Д.В. Іванчулинець, Л.Н. Супрун, Г.О. Світлична, Н.О. Чучкова і ін. З приводу участі в цивільному судочинстві органів та осіб, передбачених у ч. 1, 2 ст. 45 ЦПК України, слід вказати на наукові напрацювання таких дослідників, як К.А. Гузе, Ю.С. Дацко, Л.А. Кондратьєва, О.О. Панчишина, О.Р. Севрук, І.П. Тимошевська і ін. Водночас, у дослідженнях вказаних вчених розглядаються лише загальні питання процесуального статусу наведених осіб, окремі ж проблеми, на кшталт наведених вище. Крім того, з приводу таких учасників цивільного процесу, як органи та особи, які діють у цивільному судочинстві на виконання своїх повноважень (ч. 3 ст. 45 ЦПК України) спостерігається критична нестача уваги як на рівні наукових досліджень, так і на рівні навчальних видань з цивільного процесу.

Метою статті є: на основі врахування дихотомії засад процесуального статусу розглядуваних учасників процесу провести узагальнення існуючих наукових напрацювань щодо їх процесуального статусу,

окреслити найбільш значні проблеми (передусім, щодо розмежування та законодавчого закріплення відповідних статусів), запропонувати шляхи їх вирішення та напрямки змін до чинного цивільного процесуального законодавства України.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день з приводу розуміння представництва в цивільному процесі серед вчених в цілому досягнуто єдиного підходу. Одним з найбільш обґрунтованих слід вважати погляд, відповідно до якого під представництвом розуміється правовідношення, на підставі якого одна особа сприяє захисту прав, свобод та інтересів іншої особи (або) здійснює від її імені процесуальні дії в межах наданих повноважень [2, с. 341]. Вказується на виконання представником двох основних функцій у цивільному судочинстві: власне представницька та функція «правозаступництва» (правозахисна) [4, с. 270]. Характеризуючи підстави виникнення повноважень представника в цивільному судочинстві, традиційно розрізняється законне та договірне представництво. Попри принципову різницю правової природи вказаних повноважень, можливо вказати на спільну рису між ними: метою їх реалізації є захист, передусім приватних суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів [2, с. 353–361].

Що ж до участі у справі органів та осіб, передбачених ч. 1, 2 ст. 45 ЦПК України, то одна з ключових відмінностей участі вказаних осіб у цивільному процесі від процесуального представництва зумовлена походженням їх повноважень: джерелом таких повноважень є не особа, в інтересах якої вони звертаються, а держава [2, с. 331].

Виходячи з наведеного, можливо стверджувати про приватно-правову природу повноважень представника в цивільному судочинстві, на відміну від повноважень органів та осіб, передбачених ч. 1, 2 ст. 45 ЦПК України. Саме тому слід безумовно підтримати існуючі наукові підходи щодо необхідності відмежування участі у справі представника та особи, яка діє в порядку, передбаченому ст. 45, 46 ЦПК України. Використовуючи вказаний підхід, доцільно вирішувати окремі проблеми у доктринальному полі, а також питання судової практики застосування положень щодо відповідних учасників цивільного процесу.

Передусім, варто вказати на можливість участі органів державної влади в цивільному процесі не тільки в порядку, передбаченому ст. 45, 46 ЦПК України.

Так, відповідно до ч. 4 ст. 38 ЦПК України представництво інтересів держави в цивільному процесі здійснюється органами державної влади в межах їх компетенції. Вказані органи діють через свого представника. В юридичній літературі вказується на необхідність удосконалення механізму правового регулювання представництва держави в цивільному судочинстві [4, с. 276]. Передусім, виникає питання щодо відповідності функцій, які виконуються представниками вказаних органів (або самими органами), наведеним вище функціям представника. В юридич-

ній літературі цілком слушно вказується про відсутність у такому випадку «право-заступницької» функції, оскільки відповідні посадові особи діють у межах покладених на них функцій та повноважень [4, с. 276]. З огляду на це, привертає до себе увагу правова позиція Вищого господарського суду України, викладена у постанові від 08.02.2001 р. № 2/487 з приводу визначення процесуального статусу учасників процесу у випадку, коли юридична особа бере участь у господарському процесі через свої органи управління. Зокрема, вказується на необхідність сприйняття органів управління юридичної особи та самої юридичної особи як єдиного суб'єкта права із визначенням учасником судового процесу саме юридичної особи. Підставою для такого сприйняття є положення щодо структурної та функціональної єдності юридичної особи, реалізації органами управління компетенції юридичної особи [5].

Подібна модель може бути застосована також щодо характеристики участі держави в цивільному судочинстві. Зокрема, слід вказати на положення щодо визначення позивача в арбітражному процесі, зазначене в абз. 2 п. 5 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. № 3–рп/99. Зокрема, «органом, уповноваженим державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах» означає орган, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист інтересів держави. Таким органом, відповідно до ст. 6, 7, 13 та 143 Конституції України, може виступати орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади [6]. Спираючись на вказане, в юридичній літературі зазначається про можливість застосування положень щодо представництва юридичної особи до участі держави в цивільному процесі [4, с. 276]. Ключовою ознакою державного службовця можливо визначити виконання ним особисто повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій відповідного державного органу. Отже, можливо вказати, що в суді відповідний орган публічної влади уособлює в собі державу, а відповідна посадова особа – орган. Але таку посадову особу не слід розглядати як представника відповідного суб'єкта публічної влади. Відповідно, суб'єкт публічної влади не є представником держави. Вказане положення набуває важливого практичного значення з огляду на визначення представника самостійною процесуальною фігурою із притаманними суто йому повноваженнями (ст. 27 ЦПК України) [2, с. 367].

З іншого боку, вказане не означає, що держава не може брати участі в цивільному процесі через представника. Слід лише зважати, що суб'єкт публічної влади не може на власний розсуд передати свої повноваження іншій особі, подібно до сфери приватних відносин. Це означає, що представник органу публічної влади може здійснювати лише загальні повноваження, що не пов'язані із розпорядженням предметом спору. Реалізація ж процесуальних прав,

передбачених ст. 31 ЦПК України, має провадитись посадовою особою особисто (крім випадків, передбачених законом).

Теза щодо, фактично, самопредставництва держави в суді у випадку участі її через керівника відповідного органу державної влади не знайшла повного закріплення також у проекті Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 23.03.2017 р. № 6232 [7]. Так, відповідно до ч. 3 ст. 59 проекту змін до Цивільного процесуального кодексу України участь юридичної особи через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її імені відповідно до закону, статуту, положення, визначається як самопредставництво юридичної особи. Натомість, зазначена вище участь органу державної влади не вважається самопредставництвом (ч. 4 ст. 59 вказаного проекту).

З системного аналізу положень ст. 30, ч. 1 ст. 38 ЦПК України можливо зробити висновок щодо можливості держави брати участь у цивільній справі через представника. З огляду на вказане, з метою уникнення дублювання в положеннях ЦПК України, пропонується виключити положення ч. 4 ст. 38 ЦПК України.

З положень ч. 1, 2 ст. 44 ЦПК України випливає висновок щодо наявності у представника повноважень не тільки загального характеру, але також пов'язаних із розпорядженням предметом спору (якщо інше не зазначено у довіреності). З огляду на викладене, слід доповнити ст. 44 ЦПК України ч. 1–1, в якій відобразити вказану специфіку представництва інтересів держави.

Іншою гарантією належної реалізації державою своїх процесуальних прав та обов'язків є передбачена ст. 12, 56 ЦПК України можливість отримувати правову допомогу, зокрема – за рахунок діяльності особи, яка надає правову допомогу (ст. 56 ЦПК України). Попри те, що вказані норми встановлюють відповідні права та гарантії, передусім, щодо фізичних осіб, вбачається, що вказане не виключає можливість укладення договорів про надання правової допомоги також з боку відповідних представників публічної влади.

Слід вказати, що за умови збереження чинної редакції ч. 4 ст. 38 ЦПК України, потребують доповнення інші статті ЦПК України щодо участі представника інтересів держави в цивільному судочинстві (на що і наголошується в юридичній літературі). Так, у ч. 1 ст. 42 ЦПК України передбачено лише випадки представництва фізичних або юридичних осіб, але не держави, попри те, що відповідно до ч. 2 ст. 30 ЦПК України державу визначено окремим учасником цивільних процесуальних правовідносин, разом із

фізичною та юридичною особою. Доповнення мають стосуватись визначення порядку посвідчення представника інтересів держави. Але у разі, фактично, збігу посадової особи, суб'єкта публічної влади і держави в одній особі, така необхідність відпадає.

У ст. 30 ЦПК України окремо не визначено сторонами органи місцевого самоврядування. З цього приводу в юридичній літературі слушно вказується на: статус органів місцевого самоврядування як юридичних осіб у цивільних відносинах, що дозволяє їм бути стороною у процесі [8]; реалізацію вказаними органами публічних інтересів територіальної громади у випадках, коли вони беруть участь у правовідносинах як юридичні особи публічного права. Причому щодо останнього, то вказується про реалізацію органами місцевого самоврядування саме своєї компетенції, а не повноважень як законні представники [9, с. 192–193]. З огляду на вказане, подібний підхід може бути застосований також до визначення представника інтересів територіальної громади та його повноважень. Окрім того, пропонується внести зміни до ст. 44 ЦПК України, врегулювавши обмеження повноважень представника інтересів територіальної громади.

Висновки. Проведене дослідження надає підстави для наступних висновків:

1. Держава (територіальна громада) бере участь у цивільній справі через відповідних суб'єктів публічної влади. Ці суб'єкти уособлюють у собі державу (територіальну громаду), а не є представниками.

2. Суб'єкт публічної влади бере участь у справі через відповідну посадову особу. Ця особа уособлює в собі відповідного суб'єкта публічної влади, а не є його представником.

3. Держава (територіальна громада) може брати участь у цивільному судочинстві через представника шляхом укладення відповідних договорів (добровільне представництво). У такому разі у конкретній цивільній справі представник має тільки загальні повноваження (ст. 27 ЦПК України).

4. З метою закріплення вказаних положень у цивільному процесуальному законодавстві необхідно внести зміни до: 1) ст. 38 ЦПК України, виключивши положення ч. 4 цієї статті; 2) ст. 44 ЦПК України, доповнивши її частиною 1–1, в якій відобразити вказану специфіку представництва інтересів держави (територіальної громади).

5. Перспективними напрямками подальших досліджень слід вважати: вдосконалення засад представництва інтересів держави, зокрема у випадках, коли передоручення здійснення повноважень передбачається у чинному законодавстві; створення доктринальної основи для видання роз'яснень з приводу розмежування судами участі у цивільному процесі суб'єктів публічної влади як сторін (третьох осіб) або ж у статусі, передбаченому ст. 45, 46 ЦПК України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цувіна Т.А. Право на суд у цивільному судочинстві: монографія / Т.А. Цувіна. – Х.: Слово, 2015. – 281 с.
2. Курс цивільного процесу: підруч. / [В.В. Комаров [та ін.]; ред. В.В. Комаров. – Х.: Право, 2011. – 1352 с.
3. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV: за станом на 20 верес. 2016 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – Ст. 1088 (із змінами).
4. Цивільне судочинство України: основні засади та інститути: монографія / [В.В. Комаров [та ін.]; ред. В.В. Комаров. – Х.: Право, 2016. – 848 с.
5. Спірні питання представництва юридичних осіб: постанова Вищого господарського суду від 02.08.2001 р. № 2/487 // Вісник господарського судочинства. – 2002. – 00. – № 2.
6. 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): рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. № 3-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – Ст. 614.
7. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: проект Закону України від 23.03.2017 р. № 6232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 30.09.2017 р.
8. Єремеева Н.В. Реалізація цивільної процесуальної правосуб'єктності територіальних громад за законодавством України / Н.В. Єремеева // Альянс наук: учений – ученому: матер. IV Междунар. науч.-практ. конф. (20 марта 2009 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/2009_03_18/is2_eremeeva.php – Назва з екрана.
9. Кучеренко І.М. Юридичні особи публічного права як суб'єкти цивільних правовідносин / І.М. Кучеренко // Еволюція цивільного законодавства України: проблеми теорії і практики / [Я.М. Шевченко [та ін.]; ред.: Я.М. Шевченко. – К.: Юрид. думка, 2007. – 339 с. – С. 192–193.