

управління має важливе значення для комплексного дослідження та розкриття змісту державного управління економікою. Функції управління економічною сферою необхідно розглядати як певну систему, оскільки саме так розкривається їх суть та значення в управлінні. Робиться акцент на перспективах розвитку функцій та наводяться рекомендації щодо їх впровадження в Україні.

Ключові слова: економіка, державне управління, функції управління економікою, мотивація, державні службовці.

Аннотація

Корнута Л. М. Перспективи розвитку функцій державного управління економікою України. — Стаття.

В статті розкривається сутність державного управління економікою, значення такого управління і перспективи удосконалення. Зміст державного управління економікою визначається характером функцій, які реалізуються в процесі такої діяльності. В зв'язі з цим визначення функцій управління має важливе значення для комплексного дослідження і розкриття сутності державного управління економікою. Функції управління економічною сферою необхідно розглядати як певну систему, оскільки саме так розкривається їх сутність і значення в управлінні. Акцентується увага на перспективах розвитку функцій, а також визначаються рекомендації по використанню їх в Україні.

Ключевые слова: экономика, государственное управление, функции управления экономикой, мотивация, государственные служащие.

Summary

Kornuta L. M. Perspectives of the development of the functions of the state governing by the Ukrainian economics. — Article.

This article discloses the substance of the state governing by the economics, a great importance of such governing and perspectives of its improvement. The essence of the state governing by the economics is determined by the nature of its functions which are realized during the process of its activity in connection with this the disclosing of the functions of governing is of great importance for the complex investigation and the opening of the forms and content of state governing by the economics. But the functions of the management by the economic spheres is absolutely necessary to consider them as a special system because only the whole complex of problems helps to find out its content and significance in management. A special accent is stressed on the developing functions and important recommendations are given according their introduction in the Ukraine.

Keywords: economics, state government, functions of governing by the economics, motivation, statesmen.

УДК 342.925:347.122(477)

І. В. Топор

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС ПРЕДСТАВНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Частина 1 ст. 56 КАС України визначає, що сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника [1]. Таким чином, представник позивача чи третьої особи, який заявляє самостійні вимоги на предмет спору, набуває право звернення до адміністративного суду. Таке право він реалізує від імені тієї особи, яку він представляє в адміністративному судочинстві.

Процесуальне представництво являє собою процесуальну діяльність особи (представника), спрямовану на захист публічних суб'єктивних прав та інте-

ресів іншої особи, яка бере участь у справі, публічних інтересів, а також сприяє адміністративному суду з'ясувати об'єктивну істину у справі, прийняти обґрунтоване, справедливе й законне рішення. Адміністративне процесуальне представництво є правовідносинами, в 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 інтересів у сфері публічних відносин.

Особливості процесуального статусу представників (законних представників) визначено ст. ст. 56–59 КАС України: а) звертається до адміністративного суду та виступає у судовому адміністративному процесі не від свого імені, а від імені сторони чи третьої особи; б) діє на захист не своїх прав, свобод та інтересів, а інтересів осіб, яких представляє; в) діє на підставі закону чи договору; г) вимоги до представників та обмеження процесуального представництва встановлені КАС України (ст. ст. 48, 56, 57); д) повноваження представників (законних представників) мають бути підтверджені, що впливає із ст. 58 КАС України; е) представник надає кваліфіковану допомогу особі, яку представляє, при здійсненні процесуальних дій у судовому адміністративному процесі; ж) сприяє відправленню правосуддя адміністративним судом, досягненню об'єктивної істини у справі адміністративної юрисдикції.

Слід зазначити, що проблеми процесуального представництва певною мірою становили предмет досліджень із цивільного процесу. Зокрема, зазначеній проблемі приділяли увагу вчені за часів до Великої жовтневої революції 1917 р. (рос. Є. В. Васьковський, А. Х. Гольмстен, В. М. Гордон та ін.). Серед праць російських вчених-процесуалістів можна назвати дослідження Р. А. Сидорова [2], І. О. Табака [3], С. О. Халатова [4] та ін. У сучасних наукових дослідженнях із цивільного процесу питанням процесуального представництва приділяли увагу І. Ю. Доманова [5], Г. З. Лазько [6], В. Л. Гранін [7]. Серед праць з адміністративного права та процесу побічно інститут процесуального представництва в адміністративному процесі був висвітлений О. В. Анпілоговим у межах розкриття проблеми правового регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві [8].

Питанню процесуального представництва надано особливу увагу саме при розгляді питання щодо звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, оскільки його метою постає сприяння особі у здійсненні нею права на захист її прав, свобод та інтересів, більш повній та ефективній реалізації наданих їй процесуальних прав і виконанні покладених на неї обов'язків [9, 88].

Проблема процесуального представництва у судовому адміністративному процесі є складною і може бути предметом окремого наукового пошуку. Однак доцільно звернути увагу на проблемні питання реалізації представником права на звернення до адміністративного суду у випадку, якщо він представляє фізичну особу. При цьому можна врахувати і ту обставину, що зазначена група конкретних питань щодо представництва фізичної особи стосується і більш широкій за змістом проблеми уніфікації судових процедур. Як зазначає Я. П. Зей-

кан, чотири види юрисдикції (а по суті п'ять) на дві системи загальних судів першої інстанції створюють певні проблеми як для громадян, так і для судів. Справи вирішуються в порядку цивільного, адміністративного, господарського та кримінального судочинства. Крім того, розгляд справ про адміністративні правопорушення також вирішується за окремою процедурою, яка не врегульована спеціальним процесуальним кодексом, але має відмінності від інших видів судочинства. Я. П. Зейкан зазначає, що цивільне, адміністративне та господарське судочинство можна було б звести в єдиний процесуальний кодекс, передбачивши у ньому окремі особливості розгляду тих чи інших видів справ, що значно полегшило би роботу суддів, адвокатів. При цьому звертається увага на відсутність принципових заперечень для того, щоб повністю уніфікувати питання представництва в цивільних, господарських та адміністративних справах [10, 117]. Із точкою зору Я. П. Зейкана слід погодитися, враховуючи, насамперед, відсутність принципової різниці між процедурами представництва у цивільному, господарському та адміністративному судових процесах.

Аналіз відповідних статей зазначених кодексів дає підстави стверджувати, що спільним у врегулюванні процесуального представництва фізичних осіб у КАС України, ЦПК України, ГПК України є: а) встановлення права вести справи не лише особисто, а й через представників; б) мета — сприяння особі в реалізації її права на захист засобами судочинства; в) відсутність особистої зацікавленості у результатах вирішення справи, адже він діє не від власного імені, а від імені особи, яку представляє; г) участь пов'язана з волевиявленням сторони, третьої особи чи закону; д) визначення обов'язку документального підтвердження права на представництво; е) участь процесуального представника, який діє від імені та в інтересах сторони, третьої особи, не позбавляє права цих осіб брати участь у справі поряд із представником.

На відміну від ГПК України, процесуальне представництво в адміністративному та цивільному процесах врегульовано більш ретельно, чітко. Різниця постає у змісті і характері правовідносин, в яких виникає представництво, а також, певною мірою, у колі осіб, які можуть бути представниками. Адміністративне судочинство стосується вирішення спорів у публічно-правових відносинах, цивільне — у приватноправових. Зазначене проявляється, зокрема, в такому. На відміну від цивільного судочинства, представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, має диспозитивні права лише тоді, коли цими диспозитивними правами він спеціально наділений у виданій йому довіреності. Зазначене стосується права на вчинення таких дій: 1) відмовитися від адміністративного позову; 2) визнати адміністративний позов; 3) змінити адміністративний позов; 4) досягти примирення. Зазначене не стосується випадків, коли прокурор здійснює процесуальне представництво у справі чи до справи судом залучені як законні представники органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що впливає із ст. 60, ч. 1 ст. 61 КАС України.

Процесуальне представництво в адміністративному судочинстві можна поділити на два види: договірне і законне. У договірному представництві, яке ви-

никає внаслідок домовленості між особою, яка бере участь у розгляді адміністративним судом справи як сторони або третьої особи, та особою, яка є фахівцем у галузі права, володіє необхідними професійними знаннями, правовідносини формуються лише за взаємною згодою і можуть виникати, змінюватись або бути припинені у будь-який момент часу. Поширеним явищем у судовій практиці є здійснення договірною представництва адвокатами. Як визначено у ст. 1 Закону України «Про адвокатуру», адвокатура України є добровільним професійним громадським об'єднанням, покликаним, згідно з Конституцією України, сприяти захисту прав, свобод та представляти законні інтереси громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу [11]. Крім того, до участі в адміністративному процесі як процесуальних представників можуть бути допущені особи, які не є адвокатами.

Законне представництво виникає внаслідок законодавчо закріпленого обов'язку конкретної особи здійснювати представницькі функції. Зазначене стосується: а) батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників чи інших осіб, визначених законом; б) керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом на здійснення функцій законного представника відповідного органу, підприємства, установи, організації; в) органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Стаття 57 КАС України встановлює обмеження щодо процесуального представництва. Не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок. Судді, прокурори, слідчі не можуть бути представниками в суді, 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.

Серед учасників адміністративного процесу найбільше спірних питань виникає щодо суб'єкта владних повноважень, що, як правило, є відповідачем, але у випадках, визначених законом, може бути й позивачем у справі адміністративної юрисдикції. Спори стосуються як термінологічної невизначеності, так і кола таких суб'єктів.

На необхідність уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень» неодноразово зверталась увага у наукових публікаціях (О. П. Рябченко [12, 244–246], О. М. Соловійова [13, 246–249]) та ін. Зокрема, у Великому енциклопедичному юридичному словнику, підготовленому за редакцією академіка НАН України Ю.С. Шемшученка, зазначено про існування різноманітних визначень поняття «влада», як: 1) відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкоряються; 2) здатність досягти поставленої мети; 3) спроможність соціально-політичної системи забезпечувати виконання прийнятих нею рішень; 4) спосіб самоорганізації людської спільноти, заснованої на розподілі функцій управління і виконання; 5) можливість і здатність проводити свою волю. Влада завжди передбачає взаємодію її агентів, що ґрунтується на підлеглості одного іншому. Якщо така підлеглість відсутня, тоді немає і влади. Ця властивість (взаємодія) є характерною для визначення структури влади. Її основними елементами є:

а) суб'єкт — особа або орган (організація), наділені правом розпорядження; б) об'єкт — особа або орган (організація), до яких звернене розпорядження та які зобов'язані його виконувати; в) правові та інші умови і засоби взаємодії суб'єктів та об'єктів; г) власне процес взаємодії суб'єктів і об'єктів влади [14, 116]. Виходячи із змісту вищезазначеного, головною умовою функціонування владовідносин є наявність права розпорядження та обов'язку виконання відповідних розпоряджень. Отже, владовідносини можна охарактеризувати як розпорядчі відносини, пов'язані із прийняттям владних (розпорядчих) приписів чи вчинення владних (розпорядчих) дій, обов'язкових до виконання тими, на кого їх спрямовано (адресовано).

Теорією адміністративного права термін «функції» зазвичай застосовується щодо розкриття питання про зміст діяльності органів виконавчої влади. Так, у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс. Т. 1», підготовленому у 2007 р. редакційною колегією під головуванням В. Б. Авер'янова, зазначено, що функції слід розуміти як відносно самостійні складові змісту управлінської діяльності. Функції органів виконавчої влади слід розуміти як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [15, 257–258]. У підручнику «Адміністративне право України», підготовленому за редакцією Ю. П. Битяка, визначено поняття функції державного управління як частини управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [16, 126]. Існує інша точка зору стосовно застосування категорії «функція» — не лише щодо визначення змісту діяльності органів виконавчої влади. Так, у підручнику «Адміністративне право України», підготовленому В. К. Колпаковим, О. В. Кузьменко визначено чотири функції адміністративного права: 1) право виконавча; 2) правотворча; 3) організаційна; 4) правоохоронна [17, 41].

Таким чином, у наведених вище доктринальних положеннях з адміністративного права словосполучення «владні управлінські функції» не застосовується. Категорія «функції» використовується для розкриття змісту діяльності органів виконавчої влади або характеристики галузі адміністративного права.

Застосування у КАС України термінів, зміст яких залишився поза увагою науковців та законодавців, призводить до існування проблем підсудності певних категорій спорів. Так, О. П. Рябченко, перед тим як проаналізувати проблему підсудності справ за участі прокуратури, дослідила доктринальні положення адміністративного права стосовно функцій управлінської діяльності, оскільки саме у межах цієї діяльності виникають спори, підсудні адміністративним судам. Підсумком здійсненого дослідження став висновок про те, що «інші суб'єкти, крім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень, можуть здійснювати управлінські функції тільки у випадку, якщо мають місце внутрішньоорганізаційні відносини». Продовжуючи проблематику уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень», О. П. Рябченко довела, що повноваження прокурора можуть бути визначені як

владні, однак вони реалізуються поза межами управління [12, 244–246]. Висновок про те, що функції органів прокуратури не збігаються з тими, що традиційно називають управлінськими, зробила О. М. Соловйова [13, 247], яка також звертає увагу на те, що дія окремих статей КАС України поширюється на справи, предмет яких жодним чином не пов'язаний із виконанням суб'єктом власне «владних управлінських функцій». Вона наводить приклади: дострокове припинення повноважень народного депутата (ст. 180); оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму (ст. 172); оскарження рішень, дій або бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 174).

З огляду на вище зазначене, можна зробити висновок, що суб'єкт владних повноважень — це суб'єкт (фізична чи юридична особа, інший суб'єкт), який має право, встановлене чинним законодавством, приймати (здійснювати) обов'язкові для виконання адресатами приписи (дії), у тому числі з метою реалізації делегованих повноважень, а також інший суб'єкт — учасник виборчих відносин чи відносин з референдуму». Саме така редакція дефініції «суб'єкт владних повноважень» дозволить охопити коло тих суб'єктів, яких чинне законодавство наділяє правом здійснювати розпорядчі, тобто обов'язкові для виконання дії (приписи), та уникнути непорозумінь щодо юрисдикції спорів за участі окремих категорій суб'єктів (наприклад, прокурора, виборчих комісій чи комісій з референдуму).

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України : за станом на 25.12.2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.
2. Сидоров Р. А. Представительство в гражданском процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Р. А. Сидоров. — Тверь, 2002. — 165 с.
3. Табак И. А. Новые положения судебного представительства в гражданском процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / И. А. Табак. — Саратов, 2006. — 223 с.
4. Халатов С. А. Проблемы представительства в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С. А. Халатов. — Екатеринбург, 2000. — 191 с.
5. Доманова І. Ю. Інститут добровільного представництва в цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / І. Ю. Доманова. — К., 2006. — 234 с.
6. Лазько Г. З. Правова природа процесуального представництва у цивільному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Г. З. Лазько. — К., 2006. — 190 с.
7. Гранін В. Л. Повноваження представника та його реалізація за цивільним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. Л. Гранін. — О., 2005. — 204 с.
8. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Анпілогов. — К., 2008. — 210 с.
9. Шевченко Д. Суб'єкти владних повноважень: хто вони [Електронний ресурс] // Правовий тиждень. — 2008. — № 50. — Режим доступу : www.legalweekly.com.ua.
10. Зейкан Я. П. Адвокат: навички професії : практ. посіб. / Я. П. Зейкан. — К. : КНТ, 2008. — 788 с.
11. Про адвокатуру : Закон України : за станом на 01.10.2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.
12. Рябенко О. П. До питання про необхідність уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень» // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січ.

- 2007 р. : тези доп. / [за заг. ред. В. В. Комарова]. — Х. : Нац. юрид. академ. України, 2007. — С. 244–246.
13. Соловйова О. М. Щодо статусу суб'єкта владних повноважень // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січ. 2007 р. : тези доп. / [за заг. ред. В. В. Комарова]. — Х. : Нац. юрид. академ. України, 2007. — С. 246–249.
14. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю. С. Шемшученко.]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 992 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / [голова редкол. В. Б. Авер'янов]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 592 с.
16. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
17. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.

Анотація

Топор І. В. Процесуальний статус представника в адміністративному судочинстві. — Стаття. Стаття присвячена розгляду питань щодо визначення процесуального статусу представника в адміністративному судочинстві. Особлива увага приділена питанню особливостей представництва в адміністративному судочинстві для окремих категорій фізичних і юридичних осіб, зокрема суб'єктів державних повноважень.

Ключові слова: процесуальний статус, представник, представництво, КАС України, суб'єкт владних повноважень.

Аннотация

Топор И. В. Процесуальный статус представителя в административном судопроизводстве. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопроса об определении процессуального статуса представителя в административном судопроизводстве. Особенное внимание уделено особенностям представительства в административном судопроизводстве для отдельных категорий физических и юридических лиц, в частности субъектов властных полномочий.

Ключевые слова: процессуальный статус, представитель, представительство, КАС Украины, субъект властных полномочий.

Summary

Topor I. V. Procedural status of the representative in the administrative legal proceeding. — Article.

The article is devoted to the examination of the question of definition of the procedural status of the representative in the administrative legal proceeding. Separate attention is devoted to the question of specific features of the representative in the administrative legal proceeding for separate categories of physical and legal persons, of subjects of authoritative competence in particular.

Keywords: procedural status, representative, representation, Code of Administrative legal proceeding of Ukraine, subject of authoritative competence.