

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Лысенко Юлия Александровна - соискатель Запорожского национального университета

УДК 342.5 (477)

В статье проанализированы теоретико-правовые подходы относительно полномочий представителя в административном процессе как законного, так и представителя по договору. Определены условия прекращения полномочий представителя в административном процессе. В работе показано, что в действующем законодательстве возникают определенные несогласованности относительно полномочий, которыми наделяется представитель в административном процессе.

Ключевые слова: полномочия, представитель административный процесс, закон, договор, юридическое лицо, прокурор.

Articolul analizează abordările teoretice și juridice ale competențelor reprezentantului în procesul administrativ, atât legale cât și reprezentative în cadrul contractului. Se stabilesc condițiile de încetare a autorității reprezentantului în procesul administrativ. Cercetarea evidențiază că în legislația actuală există anumite inconsecvențe în ceea ce privește competențele cu care este investit un reprezentant în procesul administrativ.

Cuvinte cheie: drepturi, reprezentant, proces administrativ, lege, contract, persoană juridică, procuror.

The article analyzes existing theoretical and legal approaches to the powers of a representative in the administrative process, both legal and representative of the contract. The conditions of termination of the powers of the representative in the administrative process are determined. It is shown in the work that there are certain inconsistencies in the current legislation as regards the powers that a representative has in the administrative process

Key words: authority, representative, administrative process, law, contract, legal entity, prosecutor.

Постановка проблемы. Юридическая наука и законодательная деятельность Украины в настоящее время находится в состоянии реформирования. Не является исключением и административное право. Несмотря на то, что Кодекс административного судопроизводства был принят в 2005 году, а последние изменения внесены уже в 2017 году, он далек от совершенства и требует уточнений. В современных условиях важное место занимает проблема четкого определения статуса и пределы полномочий представителей в административном судопроизводстве. Этот вопрос явля-

ется актуальным, поскольку определение границ полномочий представителя гарантирует соблюдение и обеспечение прав и законных интересов участников административного производства.

Анализ последних исследований и публикаций. Полномочия представителя в административном процессе вызвали большой интерес юристов не только современности, но и советских времен. В частности, этот вопрос был предметом исследований Ю.П. Битяк, В.К. Колпакова, И. П. Голосниченко, А.Т. Комзюка, А.Н. Музычука, А.Д. Святоцкого и других.

Не решенные ранее проблемы. Однако в имеющихся исследованиях отсутствует комплексный и обобщающий анализ полномочий представителей в административном процессе с учетом действующего законодательства.

Целью данной статьи является комплексный анализ полномочий представителя в административном процессе.

Изложение основного материала. Главное назначение института представительства можно сформулировать как обеспечение основ равенства каждого перед законом, а следовательно и перед судом, и состязательности в административном производстве. В то же время, как отмечалось, представитель должен действовать в интересах лица, которое представляет, в рамках действующего законодательства и предоставленных ему полномочий. Пределы полномочий, которыми наделяется представитель в административном процессе, отличается в зависимости от вида представительства.

Представитель осуществляет свои полномочия, определенные ст. 59 Кодекса административного судопроизводства и на основании документов, указанных в ст. 58 этого же Кодекса. Так, Кодексом предусмотрено, что представителю предоставляются полномочия на совершение любых процессуальных действий, которые может совершить лицо, которое он представляет, от ее имени. В то же время, все распоряжения, которые предоставляются представителю, являются обязательными для выполнения представителем в рамках действующего законодательства. Полномочия представителей также могут быть удостоверены договору об оказании правовой помощи (доверенности), ордером, который выдается соответствующим адвокатским объединением, или устным заявлением доверителя. Устное заявление доверителя должно быть занесено в журнал судебного заседания административного суда.

При исследовании полномочий представителей в административном судопроизводстве следует отметить, что представители по договору, участвующие в административном процессе, наделены несколько ограниченными полномочиями, по сравнению с законным представителем. Среди таких можно признать специальные полномочия, которыми наделяется представитель. Эти полномочия нацелены на возможность распоряжаться предметом спора и на дальнейшее

развитие административного процесса в суде или ином властном органе. То есть, если договором не определено, что представитель уполномочен признавать или изменять административный иск, достигать примирения, осуществлять передоверия полномочий, обжаловать судебные решения и т.п., представитель не сможет осуществить это. Таким образом, представитель, участвующий в административном процессе на основе договора, уполномоченный осуществлять только те процессуальные действия, которые определены договором или доверенностью.

Договор и доверенность, или другие документы, удостоверяющие полномочия представителя по административному делу, но при этом были заверены в других государствах, требуют соответствующей легализации в Украине, если иное не установлено международными договорами по действующему законодательству. Обратим внимание, что Украина является участницей определенных международных договоров, по которым отменено дополнительные заверения официальных документов.

В то же время, следует обратить внимание на статью 3 Конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов. По данным Конвенции единственным требованием для удостоверения подлинности подписи, оттиска печати или штампа, которыми скреплен этот документ, является требование проставления апостиля компетентными властями, где был составлен документ [1, ст. 3]. То есть, документ, на котором уже есть апостиль, не нуждается в дополнительном оформлении или заверения и может использоваться в другом государстве-участнике Конвенции.

Следует обратить внимание, что Кодексом административного судопроизводства также установлен срок действия полномочий представителя в административном процессе. Так, полномочия представителя в административном процессе действительны в течение всего времени производства по делу. Исключением является другой срок, указанный в доверенности. Однако, срок действия доверенности, полученной за передоверием, имеет свои ограничения: она не может быть действительной дольше, чем основная доверенность, на основании которой была выдана доверенность о передоверии.

Также статьей 59 Кодекса административного судопроизводства определено, что представи-

тель может отказаться от предоставленных ему полномочий. При этом представитель должен сообщить об отказе лицо, наделившие его полномочиями, и административный суд. Следует обратить внимание, что в таком случае представитель не может участвовать в данном административном процессе в качестве представителя другой стороны.

Следует отметить, что основания и порядок прекращения действия представительства по доверенности содержатся в ст. 248-250 Гражданского Кодекса Украины, в частности, это окончание срока действия доверенности, отмена доверенности лицом, выдавшим ее, смерти, признания недееспособности или признания безвестно отсутствующим лица, выдавшего доверенность и тому подобное. при этом, в случае прекращения непосредственного представительства, представитель должен в тот час же вернуть доверенность [2, ст. 248]. В свою очередь, действие доверенности или передоверия может быть приостановлено лицом, выдавшим указанную доверенность, согласно ст. 249 Гражданского кодекса Украины.

В пределах своих полномочий представитель может отказаться от представительства определенного лица по доверенности. Но при этом следует помнить, что отказ от совершения действий, определенных доверенностью, которые были неотложными или направленные на предотвращение нанесения ущерба лицу, которое представляет представитель в конкретной административному делу, или другим лицам, невозможным [2, ст. 250]. Также следует заметить, что представитель в административном процессе несет ответственность за неисполнение или непрофессиональное выполнение условий договора. При условии отказа от выполнения представительских действий представитель не может участвовать в административном процессе на другой стороне [3, ст. 59].

Рассмотрим полномочия законных представителей. Статьей 59 Кодекса административного судопроизводства Украины предусмотрено, что законные представители получают полномочия по административному делу только при условии осуществления представительских действий в интересах представляемого. Контроль полномочий законного представителя осуществляется административным судом. В случае нарушения полномочий суд может привлекать соответствующий орган (лицо), которые наделены полно-

мочиями по защите прав, законных интересов и свобод других лиц. По Кодексу административного судопроизводства Украины полномочия законного представителя не требуют оформления отдельной доверенности. Подтверждение полномочий для представительства в административном суде осуществляется на основе документов, которые подтверждают занимаемую должность предполагаемого представителя, факт родственных связей, факт заботы или опекунов над лицом, интересы которого представляются в административном процессе [3, ст. 58]. То есть Кодекс административного судопроизводства Украины делает невозможным участие в процессе представителя, не имеющего соответствующих полномочий.

Следует отметить, что опекуна не все юристы рассматривают как законного представителя. Например, В. А. Рясенцев в своих трудах акцентировал внимание на том, что только родители и усыновители могут выступать в качестве законного представителя. Опекуна к данной категории автор не относил, поскольку полномочия опекунов выходят из специального акта, а не из норм закона, их назначают государственные или другие уполномоченные органы. Поэтому, считает исследователь, опекуна следует рассматривать как представителя по назначению [4, с. 320-321].

В свою очередь, полномочия законного представителя юридического лица, органа, учреждения или предприятия предоставляются законом, уставом, положениями или иными учредительными документами организации. В таком случае полномочия законного представителя должны подтверждаться документами, которые могли бы удостоверить служебное положение соответствующего лица: служебное удостоверение, решение собственника о назначении лица руководителем с соответствующими полномочиями, выписка из протокола заседания уполномоченного органа юридического лица, которым руководителю предоставлены полномочия вести дело в административном суде и т.п. Также физическое лицо, представляющее законные интересы предприятия, организации или учреждения, действует также на основе доверенности, заверенная нотариально или должностным лицом предприятия (учреждения, организации), в которой работает (учится, находится на службе и т.д.) доверитель.

Представительскими полномочиями в административном процессе наделены также про-

куроры. Функции прокуратуры определены п. 2-ст. 121 Конституции Украины. Реализацией представительского участия прокурора в административном процессе является представление административного иска, жалобы (апелляционной или кассационной, по исключительным обстоятельствам) или заявления о пересмотре решения по вновь открывшимся обстоятельствам. Участие прокурора в административном процессе в качестве представителя интересов граждан или юридических лиц является исключительной обстоятельством. Цель такого представительства можно определить как защиту государственных (публичных) интересов, прав и свобод, законных интересов человека и гражданина в административном процессе. Относительно представительства прокурора В.И. Сапункова отмечал, что органы прокуратуры защищают права и свободы гражданина путем охраны интересов государства, и наоборот, защищают интересы государства через защиту прав и свобод гражданина [5, с.157]. Итак, прокурор как представитель в административном процессе наделяется законными полномочиями, за пределы которых не может выходить, если нет соответствующего специального разрешения. На законодательном уровне определены основания, по которым прокурор выступает представителем: несостоятельность гражданина из-за физического или материального состояния, возраста или по другим причинам самостоятельно защищать свои права или реализовать процессуальные полномочия.

В пределах исследуемого вопроса следует отметить, что в случае превышения своих полномочий представителем, лицо, которое он представляет, освобождается от любых обязательств перед третьей стороной, с которой вступали в правовое взаимодействие по административному делу. То есть полномочия представителя является важной мерой, которая согласовывает обращения представителя с третьими лицами в административном процессе. Представитель в силу своих полномочий может заключать с третьими лицами сделки или совершать иные правовые действия от имени лица, законные интересы которого он представляет.

Полномочия является субъективным правом по содержанию и характеру происхождения, то есть правом, делегированным представителю на основании закона или договора. Следует отметить, что данному виду права не противостоят

обязанности представляемого, или третьих лиц. Полномочия, которыми наделяется представитель, является юридическим фактом, обязательным условием любого представительства. Итак, полномочия представителя порождают права и обязанности представляемого. Как отмечалось, полномочия представителя могут быть аргументированы законом, договором (доверенности), административным актом, либо выходить из обстоятельств, в которых происходит деятельность представителя [2, ст. 62].

На практике встречаются случаи, когда лицо наделяют полномочиями представлять интересы в административном суде неправомерно. То есть лицо действует на основании неправильно оформленного договора-доверенности, осуществляет представительство после фактического окончания срока действия доверенности, либо на основе отмененной доверенности и тому подобное. В таком случае, для лица, права и интересы которого представляют, действия и мнимые полномочия представителя не могут вызвать появление соответствующих прав и обязанностей. Неверно заключенная сделка может считаться правомерной лишь при условии согласования и утверждения ее представляемым будут в дальнейшем представлять. Таким образом, по юридической природе, будет осуществлено одностороннее принятие соглашения. При этом одобрение может выражаться в письменной форме: письмо, телеграмма, факс и т.д., - или в форме конклюдентных действий. В таком случае, одобрение сделки представляемым или будут представлять в суде, делает сделку действительной с момента ее совершения.

В нашем исследовании считаем необходимым проанализировать также полномочия адвоката, назначенного представителем для оказания бесплатной вторичной правовой помощи в административном процессе. Так, Центром по предоставлению бесплатной вторичной правовой помощи может быть назначен адвокат по делу об административном правонарушении, который наделяется полномочиями, подтвержденными доверенности, выданной этим же Центром. В таком случае, адвокат права, предусмотренные ч. 1 ст. 271 Кодекса Украины об административных правонарушениях и другими законами [6].

Анализ полномочий, которыми наделяется представитель в административном процессе, показал, что в действующем законодательстве

возникают определенные несогласованности по данному вопросу. Так, ст. 13 Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» указано, что адвокат может осуществлять представительскую функцию индивидуально, при этом имеет право открывать счета в банках, иметь печать, штампы и бланки, а также ордера. Однако ст. 26 этого же Закона требует утверждение типовой формы ордера Советом адвокатов Украины, а ордер выдается адвокатским бюро или непосредственно адвокатом и содержит подпись адвоката. Довольно странным, по нашему мнению, является то, что по закону в ордере не указываются другие официальные данные об адвокате или адвокатское бюро, например, реквизиты. Также вызывает удивление тот факт, что указанным выше Законом предписано утвердить типовую форму ордера, а по факту утвержден ордер на предоставление правовой помощи. Очередным спором в законодательных актах есть внутренние документы адвоката или его бюро (объединения). Так, на законодательном уровне не предусмотрен перечень таких документов, однако Положение об ордере адвоката, утвержденное Советом адвокатов Украины, регламентирует это [7].

По ст. 26 Закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» определен перечень документов, удостоверяющих полномочия адвоката как представителя в судебном процессе: доверенность, договор об оказании правовой помощи и ордер [8]. В свою очередь, ст. 58 Кодекса административного судопроизводства указано, что полномочия должны быть подтверждены ордером или договором [3]. Следовательно, норма закона свидетельствует о возможности самостоятельно решить, каким именно документом подтверждать сотрудничество представителя и клиента в административном суде.

Выводы. В работе определено, что полномочия, которыми наделяется представитель, являются юридическим фактом, обязательным условием любого представительства. Определено, что полномочия представителя порождают права и обязанности представляемого. Анализ теоретико-правовых подходов к исследуемой

проблеме показал, что в действующем законодательстве возникают определенные несогласованности относительно полномочий, которыми наделяется представитель в административном процессе, требующих урегулирования на законодательном уровне.

Литература:

1. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів від 05.10.1961 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_082
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446. – (поточна редакція від 05.01.2017).
4. Рясенцев В.А. Представительство и сделки в современном гражданском праве. – М.: Статут, 2006. – 603 с.
5. Сапунков В.И. К вопросу об эффективности деятельности по представительству интересов граждан и государства в судах // Питання конституційно-правового статусу органів прокуратури України та удосконалення її діяльності. 36. наук. праць. - Харків, 1999. - С. 157-159.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. – Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР).– 1984. – ст. 1122.
7. Положення «Про ордер на надання правової допомоги та порядок ведення реєстру ордерів» від 17.12.2012 р. № 36 (зі змінами). – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/pologennya/2013.07.27-polozhennja-187-pro-order-na-nadannja-pravovoi-dopomogi-ta-porjadok-vedennja-reestru-orderiv.pdf>
8. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: закон України від 05.07.2012 № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2013. - № 27. - Ст. 282.