

УДК 347.133.4+347.994

В.С. ЗАЯЦЬ, Київський апеляційний адміністративний суд

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМИ І ЗМІСТУ ДОВІРНОСТІ ПРЕДСТАВНИКА У СУДОВОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Ключові слова: довіреність, судовий адміністративний процес, представник, форма довіреності, строк довіреності

Однією з форм захисту суб'єктивних прав та інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного судочинства є процесуальне представництво як цілеспрямована процесуальна діяльність особи, яка має відповідну адміністративну процесуальну правосуб'єктність. Участь представника, за певних умов, забезпечує реалізацію особою, яку представляє, її процесуальних прав та обов'язків і, тим самим, сприяє процесу з'ясування об'єктивної істини, прийняття правосудного рішення. Разом із тим, опрацювання більше 100 судових рішень Київського апеляційного адміністративного суду, постановлених протягом 2009 року, свідчить про те, що не завжди у них зазначено про представника, хоча сторонами у справі є юридичні особи. Зокрема, вказане стосується ряду справ за позовами до органів державної податкової служби, соціального захисту, захисту прав споживачів, контролю за цінами (постанова у справі № 22-а-24644/08 від 08.09.2009 р., ухвала у справі № 22-а-24723/08 від 08.09.2009 р., ухвала у справі № 22-а-24882/08 від 08.09.2009 р., ухвала у справі № 2-а-83/09/1070 від 15.09.2009 р. та інші). Однією з причин цього є наявність

прогалин у КАС України щодо норм, якими врегульована процедури, що підтверджують повноваження представників.

Виходячи з цього, мета статті полягає в обґрунтуванні підстав внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення правового регулювання форми та змісту довіреності представника.

У наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу проблема вдосконалення правового регулювання форми і змісту довіреності представника ще не набула достатнього ступеню вивчення. Певною мірою ця проблема була опрацьована Е.Ю. Шведом, який аналізував сутність та форму процесуальних актів-документів у адміністративному судочинстві [1]. Більшою мірою проблема посвідчення повноважень представника була вивчена у науках цивільного права та цивільного процесу І.О. Гелецька [2], В.Л. Гранін [3], І.Ю. Доманова [4], І.А. Павлуник [5], С.О. Халатов [6] та інші. Разом із тим, специфіка предмету судового адміністративного процесу, що стосується спорів у публічно-правовій сфері за обов'язкової участі суб'єктів владних повноважень визначає необхідність поглибленого наукового аналізу форми і змісту довіреності представника, що повинна мати певні відмінності, порівняно із довіреністю, що використовується у цивільному праві та при розгляді справ цивільної юрисдикції.

В Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [7] перелік документів, що посвідчують повноваження представників, наведено у ст.58. Щодо представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, повноваження на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю. Повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, який виданий відповід-

ним адвокатським об'єднанням, або договором про надання правової допомоги. Довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені в інших державах, повинні бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Звернення до енциклопедичних юридичних видань з приводу розкриття сутності довіреності та особливостей правового режиму їх використання дозволяє визначити призначення та межі застосування цього документу. Так, в Енциклопедії цивільного права України (2009 р.) довіреність визначено як письмовий документ, що видається однією особою іншій для представництва перед третіми особами. Довіреність може ґрунтуватись на договорі, акті юридичної особи або на односторонньому волевиявленні особи, яку представляють. На відміну від договору чи акта юридичної особи, які визначають внутрішні відносини між представником і довірительом, довіреність призначена для забезпечення зовнішнього ефекту представництва – встановлення правового зв'язку між довірительом та третьою особою через дії представника. При цьому правочин, вчинений представником, створює, змінює та припиняє цивільні права та обов'язки тієї особи, яку він представляє. У самій довіреності встановлюється строк її дії. Якщо строк довіреності не встановлений, вона зберігає чинність до припинення її дії. Строк довіреності, виданої у порядку передоручення, не може перевищувати строку основної довіреності, на підставі якої вона видана. Довіреність, у якій не вказана дата її вчинення, є нікчемною. Представництво за довіреністю припиняється у разі закінчення її строку; скасування довіреності особою, яка її видала; відмови представника від вчинення дій, що були визначені довіреністю; припинення юридичної особи, що видала довіреність; припинення юридичної особи, якій видано довіреність; смерті особи, яка видала довіреність, оголошення її померлою, ви-

знання її недієздатною чи безвісно відсутньою, обмеження її цивільної дієздатності; смерті особи, якій видана довіреність, оголошення її померлою, визнання її недієздатною або безвісно відсутньою, обмеження її цивільної дієздатності. Довіреності можуть видаватись як разові (для вчинення конкретного правочину), загальні (що видаються на певний строк для вчинення різних правочинів), а також спеціальні (що видаються на певний строк для вчинення ряду однорідних правочинів). Довіреність може видаватись і у порядку передоручення. З припиненням представництва за довіреністю втрачає чинність передоручення [8, с.243–244].

Слід зазначити, що наведені вище положення цивільно-правової доктрини щодо сутності довіреності та правового режиму використання стосуються, в першу чергу, матеріальних приватно-правових відносин. Необхідно звернути увагу й на те, що у КАС України передбачено застосування підстав і порядку припинення представництва за довіреністю, скасування довіреності та відмови представника від наданих йому повноважень відповідно до статей 248-250 Цивільного кодексу України (ч.5 ст.59 КАС України). Разом із тим, врахування специфіки процесуальних відносин у сфері судового адміністративного процесу дозволяє внести певні зміни до відповідних положень цивільно-правової доктрини, а, звідси – і до норм КАС України. Зазначена специфіка полягає у ознаках таких відносин. П.В. Вовк, аналізуючи проблему захисту прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції, виділяв спільні і особливі ознаки адміністративного судочинства серед інших форм судового захисту. Вчений відзначав такі спільні з іншими формами захисту ознаки: 1) являє собою діяльність суду як носія судової влади; 2) здійснюється в процесуальній формі, що визначена окремим процесуальним нормативно-правовим актом на рівні акта вищої юридичної сили – законодавчого акта; 3) дотримання процесуальної форми є гарантією прийняття законного та обґрунтованого судо-

вого акта у справі, яким оформлюється судове рішення, а отже – захисту прав, свобод, законних інтересів громадян, при цьому процесуальні дії закріплюються у відповідних процесуальних актах-документах; 4) універсальний характер, що дозволяє захистити будь-яке порушене право або законний інтерес; 5) забезпечує реалізацію специфічного за змістом та функціями конституційного права на захист як фундаментального процесуального засобу захисту. П.В. Вовк підкреслював, що від інших судових форм захисту адміністративне судочинство відрізняється: 1) врегулюванням окремим процесуальним актом – Кодексом адміністративного судочинства України; 2) спеціалізацією предмета, оскільки ним є спори, зумовлені управлінською (адміністративною) діяльністю владних суб'єктів та правозастосовна сфера публічних правовідносин, в яких стороною спору є владний орган, посадові і службові особи; 3) особливостями процедур відправлення; 4) специфікою змісту та переліку процесуальних актів-документів, що визначається стадійністю судового адміністративного процесу [9, с.56–57].

Звернення до науково-практичних коментарів Кодексу адміністративного судочинства України не дозволяє отримати однозначну відповідь на питання, які стосуються змісту довіреності. Натомість звернено увагу на процедури посвідчення довіреності, а також зазначено положення про застосування деяких положень щодо довіреності у ЦК України до довіреності в адміністративних справах. Зокрема, про те, що у довіреності, яка використовується у адміністративних справах, повинна бути зазначена дата її вчинення і строк дії. Довіреність, у якій не зазначена дата її вчинення, є нікчемною і суд її до уваги не бере. Якщо строк довіреності не встановлено, вона є чинною у справі протягом часу провадження у ній (ч.3 ст.59 КАС України) [10, с.219; 11, с.293].

Ознака спеціалізації предмету спору, що стосується публічно-правових відносин, визначає недоцільність застосування для вре-

гулювання правового режиму довіреності відносин передоручення, скасування довіреності, а також деяких підстав припинення довіреності – зокрема, припинення юридичної особи, якій видана довіреність, обмеження цивільної дієздатності особи, яка видала довіреність. Однак, поряд із положеннями, з якими навряд можна погодитись, є ті, які слід врахувати.

Так, дійсно, довіреність є письмовим документом, що видається однією особою іншій для представництва перед третіми особами і призначена для встановлення правового зв'язку між довірцем і третьою особою через дії представника. Однак дії представника, повноваження щодо вчинення яких підтверджене довіреністю, створюють, змінюють і припиняють спірні публічно-правові відносини, учасником яких є особа, яку представляють. При цьому необхідно зазначити про обов'язкову вимогу письмової форми довіреності, яка має бути посвідчена уповноваженою особою або нотаріусом, а також вказівку на дату вчинення та доцільність закріплення строку довіреності, особливо на строк судового розгляду справи адміністративної юрисдикції. У довіреності може і не бути зазначено її строк, однак при цьому можливе закріплення підстав припинення її дії, якою є, насамперед, отримання правосудного рішення у справі. До підстав припинення представництва за довіреністю можна також віднести скасування особою, що її видала; припинення юридичної особи, керівник якої або інша уповноважена особа якої її видала; смерть особи, що видала довіреність (чи якій видано довіреність) або оголошення померлою, визнання недієздатною чи безвісно відсутньою.

Отже, вимогами до довіреності, яка надається для посвідчення повноважень представника у судовому адміністративному процесі постають: а) письмова форма; б) дата вчинення; в) строк довіреності або підстави її припинення; г) посвідчення уповноваженою особою або нотаріусом.

Слід закріпити у окремих нормах КАС

України положення про форму довіреності, особливості її оформлення і видачі, строк довіреності та умови припинення у окремих статтях 58-1, 58-2, 58-3. При цьому доцільно скасувати ч.5 ст.59 КАС України, якою визначено, що «5. Підстави і порядок припинення представництва за довіреністю, скасування довіреності та відмови представника від наданих йому повноважень визначаються статтями 248-250 Цивільного кодексу України».

Доцільно викласти ч.4 ст.59 КАС України в новій редакції, враховуючи, що чинна редакція відповідної норми чітко не передбачає правосуб'єктність посадових осіб, які мають право посвідчувати довіреності. Зокрема, чинною редакцією ч.4 ст.59 КАС України визначено, що «4. Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріально або посадовою особою підприємства, установи, організації, в якій довіритель працює, навчається, перебуває на службі, стаціонарному лікуванні, чи за рішенням суду або за місцем його проживання (перебування)». Виходячи зі змісту такої редакції, незрозуміло, які ж саме посадові особи мають посвідчувати довіреність. Необхідність уточнення правосуб'єктності посадових осіб щодо повідчення довіреності, визначає доповнення ст.59 КАС України новими нормами, які доцільно розташовані у новій частині 5. Відповідно діючі норми, які розміщені у частинах 5, 6 стають частинами 6,7 відповідно. У запропонованих нормах частково враховано існуючу редакцію норм ст.ст.245, 247, 248 Цивільного кодексу України [12].

Отже, нова редакція ч.4 ст.59 КАС України та нова ч.5 ст.59 КАС України передбачають наступні норми:

«4. Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріально або уповноваженою посадовою особою.

5. Довіреність військовослужбовця або іншої особи, яка перебуває на лікуванні у госпіталі, санаторії та іншому військово-лікувальному закладі, може бути посвідчена

начальником цього закладу, його заступником з медичної частини, старшим або черговим лікарем.

Довіреність військовослужбовця, а в пунктах дислокації військової частини, з'єднання, установи, військово-навчального закладу, де немає нотаріуса чи органу, що вчиняє нотаріальні дії, також довіреність працівника, члена його сім'ї і члена сім'ї військовослужбовця може бути посвідчена командиром (начальником) цих частини, з'єднання, установи або закладу.

Довіреність особи, яка тримається в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі, може бути посвідчена начальником установи виконання покарань чи слідчого ізолятора.

Довіреність особи, яка проживає у населеному пункті, де немає нотаріусів, може бути посвідчена уповноваженою на це посадовою особою органу місцевого самоврядування, крім довіреностей на право розпорядження нерухомим майном, довіреностей на управління і розпорядження корпоративними правами та довіреностей на користування і розпорядження транспортними засобами.

Довіреності, посвідчені зазначеними посадовими особами, прирівнюються до нотаріально посвідчених».

Також пропонується закріплення нових статей 58-1, 58-2, 58-3 у такій редакції:

«Стаття 58-1. Форма довіреності

1. Довіреність повинна бути надана у письмовій формі.

2. У довіреності обов'язково зазначаються дата вчинення, дії, вчинення яких відповідно до закону потребують посвідчення довіреністю.

Стаття 58-2. Строк довіреності

1. Строк довіреності встановлюється у довіреності. Якщо строк довіреності не встановлений, вона зберігає чинність до припинення її дії.

2. Довіреність, у якій не вказана дата її вчинення, є нікчемною.

Стаття 58-3. Припинення представництва за довіреністю

1. Представництво за довіреністю припиняється у разі:

- 1) закінчення строку довіреності;
- 2) скасування довіреності особою, яка її видала;
- 3) відмови представника від вчинення дій, що були визначені довіреністю;
- 4) припинення юридичної особи, керівник якої або інша уповноважена особа якої її видала;
- 5) смерті особи, яка видала довіреність, оголошення її померлою, визнання її недієздатною або безвісно відсутньою.

У разі смерті особи, яка видала довіреність, представник зберігає своє повноваження за довіреністю для ведення невідкладних справ або таких дій, невиконання яких може призвести до виникнення збитків;

б) смерті особи, якій видана довіреність, оголошення її померлою, визнання її недієздатною або безвісно відсутньою, обмеження її цивільної дієздатності.

2. У разі припинення представництва за довіреністю представник зобов'язаний негайно повернути довіреність».

Отже, проведений порівняльний аналіз норм цивільного законодавства та законодавства, що регулює відносини у сфері судового адміністративного процесу доцільність внесення змін до існуючих норм КАС України, якими регламентовано правовий режим довіреності у судовому адміністративному процесі. На відміну від норм цивільного законодавства, у КАС України запропоновано закріпити відомості, які повинні бути обов'язково визначені у довіреності, також усунути норми про посвідчення правочину та деякі підстави припинення представництва за довіреністю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове пра-

во; інформаційне право» / Е. Ю. Швед. – Х., 2009. – 18 с.

2. Гелецька І. О. Правове регулювання відносин представництва у цивільному праві: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Гелецька Ірина Олександрівна ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 208 с.

3. Гранін В. Л. Повноваження представника та його реалізація за цивільним законодавством України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Гранін Віталій Львович. – О., 2005. – 204 с.

4. Доманова І. Ю. Інститут добровільного представництва в цивільному праві України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Доманова Ірина Юріївна. – К., 2006. – 234 с.

5. Павлуник І. А. Представництво в цивільному процесі України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Павлуник Ігор Анатолійович. – К., 2002. – 252 с.

6. Халатов С. А. Проблемы представительства в гражданском судопроизводстве: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Халатов Сергей Александрович. – Екатеринбург, 2000. – 191 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

8. Енциклопедія цивільного права України / відп. ред. Я. М. Шевченко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Ін Юре, 2009. – 952 с.

9. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Вовк Павло В'ячеславович. – Одеса, 2009. – 203 с.

10. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

11. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – Вид. 2-ге, доп. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.

12. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р., № 435-IV // ВВР України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

Заяць В. С. Правове регулювання форми і змісту довіреності представника у судовому адміністративному процесі: деякі проблемні питання та шляхи їх вирішення / В. С. Заяць // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 396–401 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zvcsiv.pdf>

Розкриті проблеми правового регулювання форми і змісту довіреності представника у судовому адміністративному процесі. Визначаються відповідні прогалини у Кодексі адміністративного судочинства України. Сформульовані конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень з метою закріплення відомостей, які повинні бути визначені у довіреності.

Заяц В.С. Правовое регулирование формы и содержания доверенности представителя в судебном административном процессе: некоторые проблемные вопросы и пути их решения

Раскрыты проблемы правового регулирования формы и содержания доверенности представителя в судебном административном процессе. Определяются соответствующие пробелы в Кодексе административного судопроизводства Украины. Сформулированы конкретные предложения по внесению изменений и дополнений с целью закрепления сведений, которые должны быть определены в доверенности.

Zajac V.S. Legal Regulation of Form and Content of the Representative's Warrant in Judicial Administrative Procedure: Some Problem Questions and Ways of Their Decision

Problems of law regulation of forms and content of a representative's warrant in judicial administrative procedure are discovered. Respective gaps in law are defined in Administrative legal procedure code of Ukraine. Concrete propositions on changes in legislation for set of information which must be in a warrant are formulated.