МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИ ОКАЗАНИИ ПРАВОВЫХ УСЛУГ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Э.Д. Гаврилова, *студент*
Волгоградский государственный университет
(Россия, г. Волгоград)

DOI:10.24412/2500-1000-2025-10-2-262-266

Аннотация. *В статье исследуются особенности механизма правового регулирования при оказании правовых услуг на правореализационной стадии в административном судопроизводстве, рассматриваются отдельные проблемы института судебного представительства в рамках КАС РФ. Автор застрагивает проблему соотношения административной юстиции и административного судопроизводства, отмечая дифференциацию полномочий адвокатов и судебных представителей в связи с различными подходами. Изучается вопрос, вытекает ли из смысла закона осуществление представителем специальных полномочий без прямого указания об этом в доверенности как превышением полномочий представителя.*

Ключевые слова: *механизм правового регулирования, административное судопроизводство, правовые услуги, юридическая помощь, судебное представительство.*

Среди несовершенств КАС РФ многие правоведы называют институт судебного представительства и, прежде всего, новеллу об обязательном наличии у представителя стороны в административном судопроизводстве высшего юридического образования или ученой степени по юридической специальности. Повсеместное внедрение профессионального дипломированного юриста в административном судопроизводстве, хотя и повышает степень защищенности участника дела, но не исключает злоупотреблений с его стороны, которые в случае этического конфликта между представляемым и представителем также разрешаются в судебном порядке (например, по вопросу некачественно оказанных услуг). В научной литературе отмечается, что обязательное участие профессионального судебного юриста как представителя урегулировано недостаточно правильно и точно [1, с. 40].

В целом, законодателем предусмотрен общий подход выбора представителя участником судебного процесса и случаи обязательного участия представителя в административном судопроизводстве. При этом, видится интересным предложение о разграничении требований о наличии высшего юридического образования в зависимости от категории дела: например, при обязательном в силу закона участии представителя обоснованно, что он должен иметь профессиональное юридическое образование, если же категория дела не относится к иному перечню случаев, то справедливо было бы установлений требований к квалификации представителя оставить на усмотрение стороны процесса. Кроме того, адвокат или иной дипломированный представитель в суде должен четко понимать, представляет ли он интересы органа исполнительной власти или должностного лица этого органа (руководителя, заместителя руководителя, государственного или муниципального служащего). Данное обстоятельство имеет значение, например, при определении административного ответчика.

В целом, рассмотрение соотношения и взаимосвязи административного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях и административно-юрисдикционного процесса имеет важное значение, поскольку от этого во многом зависит правовое положение адвоката или иного представителя, оказывающего правовые услуги. Несмотря на идеальные представления о широких правах, которыми должен быть наделен судебный представитель в современных процессуальных режимах, анализ действующего законодательства и юридической практики свидетельствует о наличии отдельных дискуссионных вопросов, недочетов законодательства и ошибках правоприменения.

Довольно распространенной является точка зрения об административном судопроизводстве как части административной юстиции в силу того, что суд не только осуществляет правосудие, но и управление. В системе ис-

полнительных органов власти господствует принцип властного подчинения одних звеньев управления другим (административное усмотрение). В судебной же системе существуют нижестоящие суды, подчиненные вышестоящим лишь организационно, но не по вопросам осуществления правосудия в конкретных делах. Полагаем, что отсюда следует нетождественность и неравнозначность административной юстиции и административного судопроизводства.

Исходя из этого, согласимся с мнением, что административная юстиция уже по объему, включает в себя внутриведомственный контроль и разрешение административных споров в пределах компетенции органов исполнительной власти. Административное судопроизводство шире, так как кроме административных дел по спорам между властными и невластными субъектами суды рассматривают иные специальные категории дел [2, с. 8]. Именно в этой связи полномочия адвокатов и представителей различаются: в административно-юрисдикционном процессе они фактически не регламентированы, поскольку замещены трудовыми функциями государственных и муниципальных служащих, в административном же судопроизводстве они урегулированы отдельно, и их перечень весьма обширен.

Считаем, что при принятии КАС РФ в 2015 г. законодатель оставил без внимания то факт, что в п. 3 ч. 1 ст. 29 АПК РФ арбитражный суд рассматривает дела об административных правонарушениях, отнесенные федеральным законом к его компетенции, в порядке административного судопроизводства. В то время как по ст. 23.1 КОАП РФ арбитражные суды также, как и суды общей юрисдикции, рассматривают дела о некоторых видах административных правонарушений в рамках своей компетенции. Данные нормативные положения могут вступить в противоречие друг с другом. В этой связи, в юридической литературе высказывались предложение об изменении ст. 118 Конституции РФ, предусматривающее введение производства по делам об административных правонарушениях в компетенцию судебной власти. В ст. 29 АПК РФ предлагалось исключить формулировку о рассмотрении дел об административных правонарушениях в рамках административного судопроизводства [3, с. 25].

С этим мнением нельзя полностью согласиться, поскольку внесение в текст Конституции РФ момента, связанного с производством по делам об административных правонарушениях, охватывает сферу осуществления правосудия, в то время как административно-юрисдикционная деятельность включает в себя не только судебную компетенцию, но и полномочия органов и должностных лиц исполнительной власти по разрешению дел такой категории. Следовательно, это может привести к смешиванию правосудия и административной деятельности.

Кроме того, исключение из ст. 29 АПК РФ соответствующей нормы о рассмотрении дел об административных правонарушениях арбитражными судами с подразумеваемым «переносом» их в КоАП РФ. Это объясняется тем, что КоАП РФ содержит ограниченный объем прав представителя (защитника), а АПК РФ подробно и детально описывает права представителя совершать от имени представляемого лица все процессуальные действия, на которые тот уполномочен (ст. 41 АПК РФ). Полагаем, при отнесении рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях в сферу действия КоАП РФ право на защиту граждан и организаций будет ущемлено, что снизит эффективность оказания правовых услуг, создаст препятствия для квалифицированной юридической помощи участникам административного судопроизводства.

Сама модель полномочий адвоката или иного представителя в административном судопроизводстве во многом развивалась на базе норм судебного представительства в цивилистическом процессе. Поскольку рассмотрение дел из публичных правоотношений ведет свои исторические истоки в России именно из гражданского судопроизводства [4, с. 252]. Но характерно то, что ревизии подверглись специальные полномочия представителя на совершение процессуальных действий, непосредственно затрагивающих интересы доверителя, и на которые по закону должны быть указаны отдельные полномочия в доверенности.

Например, при формулировании специальных полномочий представителя в ст. 56 КАС РФ расширение полномочий происходило за счет прав на подписание возражений на административный иск и подачу заявления о

выдаче судебного приказа в адрес мирового судьи, на применение обеспечительных мер по административному делу, заключение соглашения о взаимном признании фактических обстоятельств. Мировое соглашение, фигурирующее в гражданском и арбитражном судопроизводстве, изменило свою сущность на соглашение о примирении сторон, что связано с отсутствием юридического равенства в спорных материальных правоотношениях, возникающих между властными и невластными субъектами.

Получается, что особенностью механизма правового регулирования оказания правовых услуг в административном судопроизводстве на правообеспечительной его стадии (возникновения прав и обязанностей, правоотношений) можно считать вопрос о круге лиц, имеющих право оказывать квалифицированную юридическую помощь. В последнем случае мы имеем дело с проблемной дискуссией о существовании т.е. адвокатской «монополии» на административно-судебное представительство. Бытует мнение о недопустимости монополизации рынка юридических услуг со стороны адвокатского сообщества, чему противопоставляется институт т.н. «бизнес-юристов» или судебных юристов. До принятия КАС РФ в 2015 г. в источниках российского процессуального права отсутствовало упоминание о необходимости представителя иметь диплом о высшем юридическом образовании или ученой степени по специальности юриста. Видимо, законодатель руководствовался стремлением защитить «слабого» гражданина в спорных отношениях с «сильным» органом публичной власти, должностным лицом, служащим путем вовлечения в административное судопроизводства механизмов профессиональной юридической помощи.

Актуальность этой новой нормы подтверждена аналогичными по направленности поправками в ГПК РФ) и АПК РФ [5, с. 40]. В то же время, поправки о судебном представительстве в ГПК РФ более дифференцированно подошли к требованиям квалификации (образования) судебных представителей. Законодатель определил, что в судах первой и второй инстанции представителями могут быть любые лица, в том числе не имеющие профессионального юридического образования. При этом, в апелляционных, кассационных судах общей юрисдикции и судах субъектов РФ наличие заверенных надлежащим образом дипломов о высшем образовании или ученой степени по юриспруденции является обязательным (п. 2 ст. 49 ГПК РФ).

В АПК РФ (п. 3 ст. 59) не обязаны иметь диплом об образовании или ученой степени по юриспруденции лишь арбитражные управляющие в делах о банкротстве и патентные поверенные в делах, связанных с защитой объектов интеллектуальной собственности. Общий подход к оказанию правовых услуг на профессиональной основе в АПК РФ совпадает с предусмотренным КАС РФ порядком. С точки зрения повышения уровня профессиональных требований и качества правовых услуг требование предоставления этих услуг только адвокатами, объединенными в различные организационно-правовые формы адвокатской деятельности, выглядит разумным. Но при этом не учитывается много обстоятельств, в совокупности перевешивающих значимость «элитарного» адвокатского труда [6, с. 40].

Во-первых, по неофициальным опросам членов адвокатского сообщества из массива жалоб на действия (бездействия) адвокатов при оказании правовых услуг (юридической помощи) примерно 20% завершаются возбуждением дисциплинарного производства в отношении адвоката. А статус адвоката был прекращен лишь у менее 1% представителей профессии, что уже ставит под сомнение доводы о качестве правовых услуг в адвокатской «монополии» и свидетельствует, что её введение не разрешит имеющиеся трудности.

Во-вторых, как показывает опыт юридической практики, в том числе в административном судопроизводстве, для оценки правовых услуг как квалифицированных важны не только данные о высшем юридическом образовании (ученой степени), но и соблюдение правил профессиональной и общечеловеческой этики. Для квалифицированной юридической помощи следует опираться на глубокие теоретические знания и понимание сути правовых процессов с помощью правового мышления, практическую сноровку, репутацию, которая вырабатывается и бережно хранится годами и десятилетиями практической работы.

На правореализационной стадии механизма правового регулирования оказания правовых

услуг в административном судопроизводстве (реализации прав и обязанностей в актах правомерного поведения) следует обратить внимание на проблему целесообразности наделения адвоката или иного представителя отдельными новыми процессуальными правами. В юридической литературе высказывается интересное, но спорное мнение о наделении представляемого лица правом одобрить в последующем фактически совершенные действия представителя без полномочий, что должно быть принято судом [7, с. 122].

В отношении данной позиции можно выделить нюансы, которые следует обязательно принимать во внимание: 1) действительно из смысла закона вытекает, что осуществление представителем специальных полномочий без прямого указания об этом в доверенности является превышением полномочий представителя; 2) насколько необходимым и целесообразным предоставление представляемому лицу такого нового процессуального права одобрения действий своего представителя. В основе данной точки зрения лежит идея материального гражданского права о возникновении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей у представляемого лица, если оно в дальнейшем письменно одобрило сделку, совершенную неуполномоченным представителем (ст. 183). При этом другая сторона в сделке, которая не знала и не должна была знать об отсутствии (превышении) полномочий контрагента, может в одностороннем порядке отказаться от сделки и потребовать возмещения убытков.

Если перенести эту идею в административное судопроизводство, то получается, что другая сторона должна обладать правом обратиться к суду с просьбой признать или не признать факт совершенного процессуального действия для его последующего учета или исключения из доказательственной базы по делу. Однако то, что работает в сфере материального права, может применяться в процессуальных правоотношениях с ограничениями либо вообще не применяться с учетом природы отношения. Как в таком случае должен был бы поступить суд, имея в виду возникновение очередной модели признания или непризнания факта в зависимости от юридического значения спорных обстоятельств для каждой стороны? К тому же представляемый должен осознавать и понимать, что одобрение процессуальных действий, совершенных представителем без указания в доверенности, пойдет ему на пользу, а не во вред.

Представляется интересным следующее предложение: если гражданин, особенно в случае обязательного участия в административном деле представителя, не может этого сделать (оценить правовые последствия совершенного неуполномоченным лицом действия), тогда юридическую помощь стороне процесса должен оказать уже не заинтересованный представитель, а суд. Думается, судом должен в конечном итоге быть решен вопрос, не противоречит ли закону и не нарушает ли права и законные интересы представляемого лица подобное одобрение действий представителя в судебном разбирательстве. Кроме того, неоднозначным для оценки правового статуса представителя при оказании правовых услуг в административном судопроизводстве является предложение ввести заочный порядок рассмотрения административных дел. Считается, что это позитивно отразится на ходе разбирательства, позволив суду не откладывать слушание на длительные сроки и стимулировать стороны и их представителей своевременно являться в судебное заседание [8, с. 11]. Однако здесь потребуется вынесение заочного решения, которое, скорее всего, после поступления от заинтересованной стороны заявления нужно будет самому же судье отменить, что нецелесообразно. Кроме того, в силу ст. 150 КАС РФ суд обладает усмотрением признать неявку стороны, своевременно извещенной о дате и месте судебного заседания, не препятствующей рассмотрению административного дела по существу по имеющимся доказательствам. Особенностями механизма правового регулирования при оказании правовых услуг в административном судопроизводстве выступают моменты, связанные с требованиями к квалификации (дипломам) судебного представителя, конкуренции между адвокатами и иными представителями в административном процессе, а также вопросы, связанные с наделением адвоката новыми процессуальными полномочиями.

Библиографический список

1. Стародымов А.С. Нормативно-правовые основы административного судопроизводства. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как индикатор осуществления административного судопроизводства в особом порядке // Вопросы науки и образования. – 2022. – № 4 (160). – С. 32-41.
2. Афанасьев С. Ф., Яковлева А.П. О соотношении административной юстиции и административного судопроизводства // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 3. – С. 5-9.
3. Уткин Д.В. Дуализм правового регулирования административного судопроизводства в Российской Федерации: проблема и основные направления ее решения // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 4. – С. 22-26.
4. Войтович Л.В. Процессуальное и правовое положение представителя в административном судопроизводстве: сохранение традиций правового регулирования и новеллы // Образование и право. – 2022. – № 5. – С. 249-253.
5. Федеральный закон от 28.11.2018 N 451-ФЗ (ред. от 17.10.2019) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».
6. Белякова А.В. Значение профессиональной юридической помощи в реализации защиты права на судопроизводство в разумный срок // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 1. – С. 39-41.
7. Бареева А.А. Реализация процессуальным представителем правовых полномочий в гражданском и административном судопроизводстве как составляющая профессиональной правовой культуры // Обществознание и социальная психология. – 2022. – № 6 (36). – С. 118-122.
8. Соседова М.В. Проблемы применения кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 2. – С. 9-12.

MECHANISM OF LEGAL REGULATION IN THE PROVISION OF LEGAL SERVICES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

E.D. Gavrilova, *Student*
Volgograd State University
(Russia, Volgograd)

Abstract. *This article examines the specifics of the legal regulation mechanism for the provision of legal services at the enforcement stage of administrative proceedings and examines specific issues of legal regulation of judicial representation within the framework of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation. The author addresses the relationship between administrative justice and administrative proceedings, noting the differentiation of powers between lawyers and judicial representatives due to their different approaches. The question is examined whether the exercise of special powers by a representative without expressly stating this in a power of attorney constitutes, according to the law, an abuse of authority.*

Keywords: *legal regulation mechanism, administrative proceedings, legal services, legal assistance, judicial representation.*