

УДК 347.9

*Д.В. Татьяна***ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ
(ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ)**

Институт представительства есть во всех процессуальных законах, однако его конструкция различна с учетом состава участников конкретного судопроизводства. Представители в судебном процессе оказывают квалифицированную юридическую помощь сторонам и заинтересованным лицам. Автором рассматриваются дискуссионные вопросы института представительства в административном судопроизводстве, а также влияние гражданско-процессуального и уголовно-процессуального законодательства на формирование института представительства в административном судопроизводстве. Отмечается, что в КоАП РФ и КАС РФ по-разному определен перечень сторон, а также перечень лиц, имеющих право выступать в качестве представителей. Обосновывается мнение о необходимости урегулировать противоречие в отношении лиц, осуществляющих представительство и защиту интересов сторон, в административном судопроизводстве и административном процессе. Обосновывается предложение о целесообразности введения оснований обязательного участия адвоката в качестве представителя в административном процессе. Предложено в КАС РФ предусмотреть удостоверение полномочий представителя только доверенностью, оформленной в соответствии с законом, исключив возможность выражения их в заявлении представляемого лица в судебном заседании в устной форме или представлении в суд в письменной форме. Указывается на необходимость установления квалификационных требований к лицам, имеющим право осуществлять представительство сторон, в качестве которых следует рассматривать наличие базового высшего юридического образования и стажа работы не менее одного года.

Ключевые слова: представитель, административный истец, административный ответчик, правонарушитель, защитник, потерпевший, обязательные основания участия представителя.

Вступление в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) обусловило возникновение ряда вопросов, связанных с его реализацией на практике. В частности, это касается института представительства в административном судопроизводстве, закрепленном в гл. 5 КАС РФ.

Проблемы формирования указанного института обусловлены тем, что, с одной стороны, институт участников и представителей в гражданском процессе формировался под влиянием ГПК РФ, поскольку из него в КАС РФ были переведены все категории дел, вытекающие из публично-правовых отношений. С другой стороны, влияние на формирование КАС РФ оказывает КоАП РФ, который, в свою очередь, находится под воздействием УПК РФ. Ю.И. Чернов отмечал, что «важной материально-правовой предпосылкой наличия между уголовным процессом и производством по делам об административных правонарушениях отношений общности, взаимной зависимости и обусловленности является взаимодействие уголовной и административной ответственности. На современном этапе это взаимодействие проявляется в наличии обширного массива смежных составов преступлений и административных проступков, а также в наличии случаев, когда за совершение одного и того же противоправного деяния физическое лицо (лица) привлекаются к уголовной ответственности, а юридическое лицо – к административной ответственности»¹.

Институт представительства есть во всех указанных законах, однако его конструкции отличаются в зависимости от состава участников. Представители оказывают квалифицированную юридическую помощь сторонам и заинтересованным лицам.

Согласно ГПК РФ, стороны – это истец и ответчик. Интерес в процессе имеют третьи лица как с самостоятельными требованиями на предмет спора, так и третьи лица без самостоятельных требований на предмет спора.

В УПК РФ выделяются две стороны – защиты и обвинения. К стороне обвинения относятся должностные лица, осуществляющие предварительное расследование и прокурорский надзор, а также участники, защищающие свой интерес. К участникам стороны обвинения, защищающим свой интерес и интерес, представляемых лиц, относятся потерпевший, частный обвинитель, гражданский ис-

¹ Чернов Ю.И. Соотношение уголовного судопроизводства с процессуальной формой административной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 7.

тец, их представители, а к участникам стороны защиты – обвиняемый, подозреваемый, защитник, законный представитель несовершеннолетнего обвиняемого (подозреваемого), гражданский ответчик, его представитель. Законодатель в ст. 389.1, ст. 401.2 УПК РФ указал на иных лиц, имеющих право на обжалование судебных решений в той части, в которой обжалуемое судебное решение затрагивает их права и законные интересы.

Статья 25.1 КоАП РФ предусматривает, что стороны – это лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевший. Такой участник, как иное заинтересованное лицо, в КоАП РФ отсутствует.

Согласно ч. 1 ст. 38 КАС РФ сторонами в административном судопроизводстве являются административный истец и административный ответчик. В соответствии с ч. 1 ст. 47 КАС РФ заинтересованное лицо – это лицо, права и обязанности которого могут быть затронуты при разрешении административного дела.

Учитывая различную конструкцию состава сторон в процессуальных законах, по-разному определен и состав их представителей. В ГПК РФ и КАС РФ – представители. В УПК РФ и КоАП РФ – представители и защитники.

В числе лиц, выступающих в качестве представителей, в КАС РФ указаны следующие: законный представитель; орган управления организации или уполномоченные ею лица либо представители организации; представитель ликвидационной комиссии; уполномоченный общественного объединения или религиозной организации или ее представитель, которому доверили вести дело в суде; руководитель либо представитель органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления; представление интересов Правительства Российской Федерации осуществляют лица, определяемые в порядке, установленном Правительством РФ.

Согласно ст. 55 КАС РФ представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. В качестве представителей в суде не могут выступать судьи, следователи, прокуроры, иные лица, участие которых в судебном процессе не предусмотрено федеральным законом, за исключением случаев участия их в судебном процессе в качестве представителей соответствующих органов или законных представителей. Лица, содействующие осуществлению правосудия по административному делу, не могут быть представителями лиц, участвующих в этом деле. Представители должны предъявить суду документы о своем образовании и документы, удостоверяющие их статус и полномочия. Кроме требований о наличии высшего юридического образования и полной дееспособности, к представителям не предъявляется никаких дополнительных требований. Исключение составляет положение, связанное с назначением судом представителя, поскольку суд в качестве представителя может назначить только адвоката. Согласно ч. 1 ст. 54 КАС РФ, представитель может участвовать в административном судопроизводстве в силу прямого указания закона либо по усмотрению лица, являющегося стороной в процессе. Личное участие в административном деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя. Основания обязательного участия представителя указаны в нормах закона, регулирующих отдельные виды административного производства. Обязательное участие законного представителя в суде имеет место в отношении защиты прав и законных интересов недееспособных граждан. В качестве законных представителей указанных лиц выступают родители, усыновители, опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Права и законные интересы граждан, ограниченных в дееспособности, а также граждан, которые не достигли возраста восемнадцати лет, могут защищать в судебном процессе представители или законные представители – родители, усыновители, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Законные представители совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым лицам, с ограничениями, предусмотренными федеральными законами. Законные представители ведение административного дела в суде могут поручить избранному ими представителю. Если КАС РФ предусматривает обязательное участие представителя в судебном процессе, то законные представители обязаны поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю.

Участие адвоката в качестве представителя имеет место по назначению суда в случаях отсутствия представителя: у административного ответчика, место жительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке.

Административные дела организации в суде могут вести единоличный орган управления этой организацией или уполномоченные ею лица, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или учредительными документами организации, либо представители организации. От имени ликвидируемой организации в суде выступает уполномоченный представитель ликвидационной комиссии. От имени общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, имеет право выступать в суде уполномоченный на это участник таких объединения или организации, имеющий высшее юридическое образование, или представитель, которому участники объединения или организации доверили ведение административного дела в суде. От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов. По требованиям, предъявленным к Правительству Российской Федерации, а также при обращении Правительства Российской Федерации в суд с административным иском заявлением представление интересов Правительства Российской Федерации в судах осуществляют лица, определяемые в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 56 КАС РФ представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, а при обязательном ведении административного дела в суде с участием представителя – совершать вместо представляемого лица все процессуальные действия, за исключением действий, связанных с получением объяснений и пояснений у самого представляемого лица и привлечением его к участию в осуществлении иных процессуальных прав, если суд признает это необходимым.

Представитель действует на основании доверенности, выданной представляемым лицом, или иного документа, в котором должно быть специально оговорено право представителя на осуществление основных процессуальных действий, а также право на их осуществление самостоятельно или с согласия представляемого лица. Полномочия представителя также могут быть выражены в заявлении представляемого лица, сделанном в судебном заседании в устной форме, на что указывается в протоколе судебного заседания, или представленном в суд в письменной форме.

Согласно ст. 25.5 КоАП РФ, для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель. Понятия «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении» и «административный ответчик» не являются тождественными, у них различные основания для вступления в процесс, поэтому введение единого участника вместо двух указанных нецелесообразно.

Одновременно законодатель отмечает, что в качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении может быть допущен адвокат или иное лицо. Адвокат представляет ордер, удостоверяющий его полномочия. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве об административном правонарушении с момента его возбуждения. При производстве по делу об административном правонарушении законодатель защитнику и представителю предоставил одинаковые права: знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ, но законодатель не предусмотрел в КоАП РФ оснований для обязательного участия защитника или представителя.

Полагаем, что в КАС РФ следует предусмотреть удостоверение полномочий представителя только доверенностью, оформленной в соответствии с законом, исключив возможность их выражения в заявлении в устной форме, представляемым лицом в судебном заседании, или в письменной форме – в суд.

Необходимо, на наш взгляд, установить следующие квалификационные требования к представителю: наличие базового высшего юридического образования и стажа работы не менее одного года.

В КАС РФ и КоАП РФ следует предусмотреть обязательное участие в качестве представителя адвоката при защите прав и законных интересов несовершеннолетних, лиц, имеющих психические расстройства, не исключающие дееспособности, и недееспособных лиц.

D.V. Tat'yanin**REPRESENTATION IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS (DEBATABLE QUESTIONS)**

The Institute of representation has offices in all the procedural laws, but its design is different in view of the membership of a particular procedure. The representatives in the lawsuit have qualified legal assistance to the parties and interested persons. The author discusses controversial issues of representation institute in administrative proceedings, as well as the impact of civil procedure and criminal procedure legislation on the formation of the institute of representation in administrative proceedings. It is noted that in the Code of Administrative Offences of the Russian Federation and CAS a list of parties is defined in different ways, as well as a list of persons entitled to act as representatives. The opinion about the need to settle the conflict in relation to persons carrying out representation and protection of interests of the parties in the administrative proceedings and the administrative process is justified. The author substantiates a proposal for the feasibility of the introduction of grounds of compulsory participation of a lawyer as a representative of the administrative process. It is proposed to provide in CAS RF the Certificate of the representative office only by a power of attorney executed in accordance with the law, excluding the possibility of expressing them in a statement of the person represented in the hearing orally or submitted to the Court in writing. The author points to the need for establishing qualification requirements for persons entitled to exercise office parties, which should be considered as the presence of the base of higher legal education and work experience of at least one year.

Keywords: representative, administrative claimant, administrative defendant, offender, defender, victim, obligatory bases of participation of the representative.

Татьянин Дмитрий Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Tat'yanin D.V.,
Candidate of Law, Associate Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 462034