

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

На правах рукописи

Гречкин Николай Сергеевич

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В АДМИНИСТРАТИВНОМ
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук,
профессор В.И. Майоров

Челябинск – 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы представительства в административном судопроизводстве	15
§ 1. Административное судопроизводство в России: современное состояние и перспективы развития.....	15
§ 2. Представительство в российском судопроизводстве: понятие, виды, правовое регулирование	39
§ 3. Субъекты представительства в административном судопроизводстве.....	59
Глава 2. Процессуальное положение представителя в административном судопроизводстве	85
§ 1. Представительство в судебном рассмотрении дел в порядке административного судопроизводства в системе арбитражных судов и судов общей юрисдикции: сравнительно-правовой анализ.....	85
§ 2. Представительство в судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях.....	106
§ 3. Совершенствование института представительства в административном судопроизводстве.....	134
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	142
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	161

Список принятых сокращений

АПК РФ	–	Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
ГК РФ	–	Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПК РФ	–	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ	–	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
КоАП РСФСР	–	Кодекс РСФСР об административных правонарушениях
Проект КАС	–	Проект Кодекса административного судопроизводства
ФЗ	–	Федеральный закон
ФКЗ	–	Федеральный конституционный закон
ВАС РФ	–	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВС РФ	–	Верховный Суд Российской Федерации
КС РФ	–	Конституционный Суд Российской Федерации
СССР	–	Союз Советских Социалистических Республик
РСФСР	–	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Административное судопроизводство как один из видов судопроизводства, установленных Конституцией Российской Федерации, осуществляется по правилам нескольких нормативных актов: ГПК РФ (Подраздел III. «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»), АПК РФ (Раздел III. «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений») и КоАП РФ (Раздел IV. «Производство по делам об административных правонарушениях»). Реализации института судебного представительства в перечисленных процессуальных законах посвящены: в ГПК РФ – глава 5 «Представительство в суде»; в АПК РФ – глава 6 «Представительство в арбитражном суде»; в КоАП РФ – глава 25 «Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности». Соответственно, общие правила, закрепляющие порядок и условия осуществления представительства в рамках данных процессуальных законов, также распространяются и на разделы, регулирующие вопросы административного судопроизводства.

Однако многоотраслевое правовое регулирование представительства в административном судопроизводстве имеет существенные отличия и не отличается унифицированным подходом к регламентации статуса представителя во всех видах судопроизводства. Необходимость единообразного правового регулирования вопросов представительства в административном судопроизводстве обусловлена, прежде всего, тем, что осуществление административного судопроизводства разными видами судов не приносит надлежащего эффекта единства правоприменительной практики и системы как совокупности органов, осуществляющих функции судебной власти. Правоприменительная практика убедительно доказывает, что

требуются более эффективные способы организации института представительства в административном судопроизводстве при соблюдении баланса интересов государства и граждан.

В свою очередь, в новом административном процессуальном законодательстве (в том виде, в котором оно прогнозируется как интеграция частей гражданского, арбитражного процессов и процессуальной части законодательства об административных правонарушениях) инкорпорация данных норм обеспечит унифицированный подход к применению института представительства в административном судопроизводстве.

Проблемам правового регулирования института представительства в гражданском, гражданско-процессуальном и уголовном праве посвящены многочисленные научные публикации и монографические исследования, но до настоящего времени, комплексное исследование и анализ правового регулирования представительства в административном судопроизводстве не проводилось.

Актуальность избранной темы определяется необходимостью теоретического осмысления практико-прикладных проблем правовой регламентации представительства в административном судопроизводстве и определения приоритетных направлений развития данного института в условиях реформирования административного законодательства.

Состояние разработанности темы исследования. Теоретическую основу диссертации составили главным образом труды таких отечественных ученых-административистов, как: А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, И. И. Веремеенко, И. А. Галаган, А.А. Демин, В. В. Денисенко, А. С. Дугенец, М. И. Еропкин, А. Б. Зеленцов, И. Ш. Килясханов, Ю. М. Козлов, П. И. Кононов, А. П. Коренев, Г.А. Кузьмичева, Е. Б. Лупарев, В. И. Майоров, В. М. Манохин, М. Я. Масленников, С. Н. Махина, А. Ф. Ноздрачев, И. В. Панова, Н.И. Побежимова, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, В. Е. Севрюгин, Ю. П. Соловей, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариков, М. С.

Студеникина, В. Г. Татарян, Ю. А. Тихомиров, С.Д. Хазанов, Н. Ю. Хаманева, А. П. Шергин, В. А. Юсупов, А. Ю. Якимов, Ц. А. Ямпольская.

В отечественной науке гражданского и гражданского процессуального права достаточно основательно изучены общие вопросы института представительства. К числу ученых, которые в разное время детально занимались указанными вопросами, следует отнести С.Н. Братуся, О.С. Иоффе, А.Ф. Козлова, О.А. Красавчикова, А.А. Кузьмишина, А.А. Мохова, Е.Л. Невзгодину, И.А. Приходько, В.А. Рясенцева, А.В. Сазыкина, Е.А. Суханова, С.А. Халатова, В.М. Шерстюка и др.

При написании работы также были использованы выводы и рекомендации, содержащиеся в трудах следующих ученых, специализирующихся в области уголовного и уголовно-процессуального права: Е.С. Дроздовской, Ю.Ф. Лубашева, Н.Н. Полянского, М.А. Чельцова-Бебутова и др.

Полезными для настоящего исследования стали выводы и рекомендации по отдельным вопросам института представительства в различных отраслях права, сделанные исследователями при написании диссертаций на соискание ученых степеней: Т.В. Великой, М.Ю. Дороженко, Е.В. Ерохиной, И.Н. Князевой, Т.М. Кобисской, А.Б. Пановым, О.А. Рябус, Я.В. Серебряковым, Е.Г. Тарло, Н.Н. Цукановым. Их научные работы посвящены изучению административного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях, проблем организации защиты в производстве по делам об административных правонарушениях. Однако комплексному исследованию вопросы представительства в административном судопроизводстве в их трудах не подвергались.

Таким образом, вопросы представительства в административном судопроизводстве не являлись самостоятельным предметом диссертационного исследования. Данные обстоятельства свидетельствуют о

недостаточной степени научной разработанности темы настоящего диссертационного исследования.

Цель исследования заключается в теоретическом обосновании и разработке концепции представительства в административном судопроизводстве, а также формулировании научных и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования института представительства в процессуальном законодательстве на современном этапе развития административного судопроизводства.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих **задач**:

- систематизировать доктринальные подходы к сущности и содержанию административного судопроизводства, аргументировать целесообразность применения к содержанию административного судопроизводства интегративного подхода;

- дать анализ современному состоянию и перспективам правового регулирования административного судопроизводства в процессуальном российском законодательстве;

- выявить общепроцессуальные и специфические признаки представительства в административном судопроизводстве, дать понятие представительства в административном судопроизводстве;

- исследовать виды и специфику правового регулирования представительства в административном судопроизводстве;

- определить круг субъектов представительства в административном судопроизводстве и пределы их компетенции в судопроизводстве;

- выявить актуальные вопросы представительства в судебном рассмотрении дел в порядке административного судопроизводства в системе арбитражных судов и судов общей юрисдикции, дать сравнительно-правовой анализ;

– исследовать процессуальное положение представителя в судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях;

– разработать конкретные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования представительства в административном судопроизводстве.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении представительства в административном судопроизводстве

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие основы и порядок осуществления представительства в административном судопроизводстве, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации, акты правосудия, правоприменительная практика по данной проблематике.

Нормативную основу исследования составили положения Конституции Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации по данной тематике. Анализ правового статуса представителя (адвоката, защитника) предпринят с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации и сохранивших силу постановлений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики.

Методологическая основа обусловлена предметом исследования и predetermined общеметодологическими позициями современной юриспруденции. Применен диалектический подход к рассмотрению поставленных проблем с использованием общенаучных и частнонаучных методов научного познания: сравнительно-правового, формально-юридического, логического, системного анализа, правового моделирования.

Использование названных методов позволило всесторонне и комплексно изучить проблему, сделать теоретические обобщения, сформулировать практические рекомендации и выводы.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, судов общей юрисдикции; нормативные акты, изданные иными государственными органами, а также данные статистики и социологических исследований.

Научная новизна исследования заключается в разработке концепции представительства в административном судопроизводстве и постановке проблемы комплексного теоретического анализа нормативной регламентации института судебного представительства, которые не были предметом изучения в период реформирования действующего законодательства, регулирующего процессуальную деятельность представителя в судопроизводстве.

В научно-поисковый оборот введены авторские определения понятий «представительство в судопроизводстве», «представительство в административном судопроизводстве», «законный представитель в судопроизводстве»; компаративному анализу подвергнуто многоотраслевое нормативное регулирование института представительства в судопроизводстве; выявлены общепроцессуальные и специфические признаки представительства в административном судопроизводстве.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях, выводах и предложениях по совершенствованию процессуального законодательства, регулирующего вопросы представительства в административном судопроизводстве.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Обоснована авторская позиция о целесообразности применения к содержанию административного судопроизводства интегративного подхода, который сочетает два вида судебной процессуальной деятельности. Первый вид административного судопроизводства осуществляется при обжаловании в судах решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц, и оспаривании принятых ими нормативных актов (административно-тяжебные дела). Второй вид возникает при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях и применении мер административной ответственности и иных мер административно-правового характера (административно-деликтные дела).

2. Представлена концепция представительства в административном судопроизводстве, основанная на последовательном развитии в теории права института судебного представительства и интегративном подходе к сущности и содержанию административного судопроизводства. В рамках данной концепции представительство в административном судопроизводстве представляет собой особый вид судебного представительства и определяется как установленный нормами административно-процессуального права вид деятельности одного лица (представителя) с целью оказания юридической помощи, защиты прав и законных интересов другого лица (представляемого).

3. Многоотраслевое нормативное правовое регулирование представительства в административном судопроизводстве приводит к разрушению единой процессуальной формы, соблюдение которой является важным условием для успешного совершенствования административно-процессуального законодательства. Представительство в административном судопроизводстве должно осуществляться на основе унифицированного подхода к регламентации судебной процедуры, когда представительство в арбитражных судах и судах общей юрисдикции проводится на одних и тех же принципах.

В перспективе положения законодательства об административном судопроизводстве должны соответствовать общим принципам судопроизводства, содержать унифицированный подход к институту представительства, что приведет к совершенствованию процессуальных форм разрешения судебных производств и созданию эффективного способа защиты прав и интересов граждан.

4. Как самостоятельный вид процессуально-правовой деятельности представительство в административном судопроизводстве является разновидностью судебного представительства, обладает присущими ему назначением, обособленностью нормативной регламентации и системы субъектов представительства, основными и специфическими признаками.

Специфическими признаками являются: во-первых, представительство в административном судопроизводстве характеризуется множественностью субъектов, вовлеченных в данную процессуальную деятельность. Кроме субъектов различного рода представителей вовлеченными в данную процессуальную деятельность являются судьи арбитражных, военных судов и судов общей юрисдикции. Во-вторых, представительство в административном судопроизводстве имеет четко выраженный публично-правовой характер отношений (как минимум одной стороной по делу, интересы которой представляет представитель, всегда является публичная администрация). В-третьих, правовая основа представительства в административном судопроизводстве установлена не только административным законодательством, но и гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным и законодательством об административных правонарушениях. В-четвертых, это активная роль представителя публичной администрации, обусловленная особым распределением бремени доказывания в судебном рассмотрении административных дел.

5. Сформулировано определение понятия «законный представитель в судопроизводстве» – это лицо, правомочное выступать в судопроизводстве в

силу указания закона в защиту прав и законных интересов других граждан, которые либо недееспособны или ограниченно дееспособны, либо в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности, в защиту прав и законных интересов юридического лица, а также осуществлять в судопроизводстве в полном объеме процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым.

6. Признано, что в административном судопроизводстве не определен процессуальный статус таких представителей государства, как уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Предлагается включить в ст. 25.5.1 КоАП РФ наряду с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

7. Практико-прикладное исследование проблематики представительства в административном судопроизводстве позволило в целях унификации правового регулирования данного института выдвинуть ряд предложений по совершенствованию действующего процессуального законодательства, касающихся, в частности, вопросов: исключения ограничений процессуальных полномочий адвоката в судопроизводстве; наличия соответствующего уровня профессиональной подготовки представителя; установления обязательного представительства по назначению суда; требования к удостоверению доверенности; процессуального оформления случаев рассмотрения судьей дела без участия представителя и многих других.

Теоретическая значимость исследования состоит в научном обосновании положений, не нашедших достаточного отражения в теории административного права и процесса, действующих нормативных правовых актах. Ряд содержащихся в диссертации выводов в той или иной степени

развивают общетеоретические и административно-правовые знания в области правового положения личности. Прежде всего, это касается сущности и содержания процессуальной деятельности представителя в целях защиты прав и законных интересов лиц, вовлеченных в административное судопроизводство, нормативно-правовой регламентации института представительства, механизма осуществления, системы гарантий и др.

Результаты исследования могут быть учтены при осуществлении законодательных инициатив, направленных на совершенствование механизма реализации конституционного права человека и гражданина на юридическую помощь, обеспечение и защиту иных прав и свобод человека и гражданина в административном судопроизводстве.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в выработке и обосновании предложений по совершенствованию административно-процессуального законодательства.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в нормотворческой деятельности, учебном процессе при преподавании курсов «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Административное судопроизводство» и других специальных юридических дисциплин, а также в дальнейших научных исследованиях.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Основные положения диссертационного исследования изложены автором в форме докладов и выступлений на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, 5-6 мая 2010 г.; г. Челябинск,

4-5 мая 2012 г.), «Государство и право: 20-летний рубеж Конституции Российской Федерации» (г. Челябинск, 20 сентября 2013 г.), «Актуальные проблемы права России и стран СНГ» (г. Челябинск, 3-4 апреля 2014 г.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Южно-Уральского государственного университета, а также используются при разработке содержания и преподавании учебных курсов «Административное право», «Административный процесс», спецкурсов «Административное судопроизводство», «Административно-деликтное право».

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в 11-ти научных статьях, четыре из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографический список.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Административное судопроизводство в России: современное состояние и перспективы развития

Административное судопроизводство – относительно новое явление в российском праве. Фундаментальные основы новой разновидности правосудия закреплены Конституцией Российской Федерации 1993 года¹. Так, конституционную основу административного судопроизводства образуют положения статей 10, 35, 46, 118 и 126 Конституции Российской Федерации.

Реализация принципа разделения властей, закрепленного статьей 10 Конституции Российской Федерации предполагает создание системы сдержек и противовесов, взаимодействия трех ветвей единой государственной власти. Конституционными положениями о том, что «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда» (ст. 35), что «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» (ст. 46) закреплены гарантии судебной защиты имущественных и иных прав граждан от неправомерных действий субъектов публичной власти, а также иных лиц.

В ст. 118 Конституции Российской Федерации административное судопроизводство прямо закреплено как особый вид судопроизводства, существующий наряду с уголовным, гражданским и конституционным. Однако в настоящее время, в отличие от последних трех видов судопроизводства, сложившихся в России в течение столетий, «административное судопроизводство как важнейший процессуальный

¹ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.

правовой институт не отвечает сегодня стандартам правового государства, которое должно принимать меры для укрепления и реформирования судебной власти, расширения правовой защиты прав и свобод физических и юридических лиц, обеспечения доступности правосудия и эффективной деятельности судов и судей»¹.

Более того, отраженный в конституционных нормах данный вид судопроизводства, а точнее определение административного судопроизводства, называющее его основные особенности, которое содержало бы систему его существенных признаков, до настоящего времени в законодательстве отсутствует.

В теории административного права также отсутствует единое мнение о содержании данной категории. Так, профессор Н.Г. Салищева под административным судопроизводством понимает «процессуальный порядок рассмотрения судами дел об оспаривании (обжаловании) как нормативных правовых, так и индивидуальных актов и действий органов публичной власти в лице органов исполнительной власти всех уровней и органов местного самоуправления и их должностных лиц»². Совершенно справедливо и точно отмечено, что это деятельность судебных органов (судей), а не иных ветвей государственной власти. Само слово «судопроизводство» является соединенным от слов «суд» и «производство». На это указывает И.В. Панова, отмечая, что «это не деятельность органов исполнительной власти, а специальный вид судопроизводства по рассмотрению административных дел в особом порядке, регламентированном нормами административно-

¹ Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 216.

² Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина – М.: Юристъ, 2004. С. 228.

процессуального права»¹. Однако такое определение административного судопроизводства «как специального вида судопроизводства» вряд ли раскрывает сущность и содержание данной категории. Существо же административного судопроизводства, по мнению А.Ф. Ноздрачева, составляют правила рассмотрения и разрешения судом административных дел².

По мнению известного ученого-административиста Д.Н. Бахраха административное судопроизводство – это рассмотрение судами административных дел в порядке, установленном нормами административно-процессуального права³. На первый взгляд данное определение кажется в достаточной степени широким: в нем не указываются конкретные судебные органы, не совсем понятно, что подразумевается под административным делом. Вместе с тем, в настоящее время, когда отсутствует законодательная воля «быть или не быть административным судам», когда не принят кодифицированный акт, устанавливающий подведомственность таких судов, когда не инкорпорированы административно-процессуальные нормы, такое определение является наиболее приемлемым и дающим широкие перспективы для дальнейшего исследования и законодательного закрепления перечисленных институтов.

¹ Панова И.В. Административное судопроизводство в судах арбитражной системы // Российский судья. 2012. № 12. С. 13.

² Ноздрачев А.Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 460.

³ Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2005. Вып. 6. № 8(48). С. 67-72.

Таким образом, анализируемая деятельность – это процессуальная форма правосудия¹, она состоит в разрешении судьями административных дел в установленном административно-процессуальным правом порядке.

Заметим, что и само содержание административного судопроизводства определяется учеными по-разному. Происходит это, прежде всего, ввиду различного подхода к определению такой категории, как «административный процесс». Во многом это связано с наличием сформировавшихся в теории административного права различных концепций и подходов к пониманию административного процесса. В современных тенденциях развития теории административного процесса наблюдаются три основных концепции². Первое направление («юрисдикционная» концепция) включает в административный процесс исключительно юрисдикционную деятельность государственных органов. Второе направление («управленческая» концепция) включает в административный процесс не только юрисдикционную деятельность, но и так называемую управленческую деятельность (правотворческую, правонаделительную) органов государственного управления, однако, при этом не рассматривает в качестве института осуществление судом правосудия по административным делам. Третье направление («юстиционная» концепция) связывает административный процесс лишь с деятельностью суда³.

¹ Шергин А.П. О понимании административного судопроизводства // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 752.

² Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: Монография. – М.: Юрлитинформ, 2010. С. 50-51.

³ Об этом подробнее: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964; Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; Тадевосян В.С. Советское государство и право, 1963. № 1; Манохин В.М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования). Саратов, 1962; Ямпольская Ц.А. // Советское государство и право. 1963. № 1; Корнев А.П. Кодификация советского административного права. М.: Юридическая литература, 1970; Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. – Пермь, 1969; Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и

Представители «управленческой» концепции административное судопроизводство (правосудие) вообще не относят к административному процессу¹. Представители «юрисдикционной» концепции, представляя административный процесс исключительно как административную юрисдикцию, соответственно административное судопроизводство считают административной судебной юрисдикцией, осуществляемой судами (судьями) в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях. Так, А.П. Шергин, соглашаясь с мнением известного конституционалиста М.В. Баглая, приводит его мнение о том, что «административное судопроизводство – это комплекс установленных процессуальных правил, закрепленных в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации»².

Представители «юстиционной» концепции ставят равенство между административным процессом и административным судопроизводством, однако «производство по делам об административных правонарушениях» выводят за рамки административного судопроизводства. Так, Ю.Н. Стариков считает, что производство по делам об административных правонарушениях, которое является областью административной юрисдикции и возникает в

административный процесс // Государство и право. 2005. № 2; Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2; Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 1999; Кононов П.И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства // Журнал российского права. 2001. № 7; Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001; Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11; Стариков Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6.

¹ См., например, Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб: Изд-во Юридического ин-та (Санкт-Петербург), 2002.

² Шергин А.П. О понимании административного судопроизводства // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 753.

связи с совершением административного правонарушения, не должно входить в сферу административной юстиции (административного судопроизводства), потому что административно-юрисдикционные отношения, то есть отношения по рассмотрению дел об административных правонарушениях, составляют качественно иной предмет правового регулирования по сравнению с отношениями правовой защиты прав и свобод физических и юридических лиц. Исходя из своего личного понимания структуры административного процесса и, не признавая такую деятельность административным судопроизводством, ученый предлагает в ст. 118 Конституции Российской Федерации наряду с конституционным, гражданским, уголовным и административным судопроизводством добавить пятый вид судопроизводства – производство по рассмотрению судьями дел об административных правонарушениях¹. Поддерживая эту позицию, А.Ф. Ноздрачев утверждает, что дела, возникающие из административных правонарушений, не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства, «поскольку в них нет сторон с противоположными интересами, отсутствует институт административного иска, соглашения административного истца и административного ответчика о примирении»².

Дискуссии по вопросам сущности и структуры административного судопроизводства в отечественной науке административного права ведутся до настоящего времени. Отмечая отсутствие полноценной, свойственной процессуальным кодексам системы гарантий процессуальных прав и интересов «слабой стороны», неразработанность свойственного

¹ Старилов Ю.Н. Административный процесс в системе административно-деликтных координат // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, профессора А.П. Шергина. – М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 172.

² Ноздрачев А.Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 464.

судопроизводству правового инструментария, в отсутствие которого снижается уровень гарантий судебной защиты прав, возникающих при привлечении лиц к административной ответственности, Т.К. Андреева считает невозможным отождествление дел об административных правонарушениях с административным судопроизводством¹. Интересно, по этому вопросу мнение В.В. Денисенко (по его утверждению «субъективное мнение»). Признавая, что деятельность судей в производстве по делам об административных правонарушениях не имеет ничего общего с административным судопроизводством, он предлагает определить ее, «в лучшем случае, как административное квазисудопроизводство, а по своему содержанию, это вероятнее всего, судебная административно-квазиюрисдикционная деятельность»².

Позиция законодателя по этому вопросу отражена в проекте Кодекса административного судопроизводства (далее проект КАС). Проект такого Кодекса внесен в Государственную Думу³. В ч. 6 ст. 1 проекта КАС указано, что положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Соответственно по замыслу законодателя дела об административных правонарушениях не являются предметом рассмотрения в порядке административного судопроизводства.

¹ Андреева Т.К. Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их отношениях с органами публичной власти // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.355.

² Денисенко В.В. «Административное судопроизводство», «административно-деликтное судопроизводство» и «административное квазисудопроизводство» («судебная административно-квазиюрисдикционная деятельность»): истинность и мнимость понятий // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.657.

³ Проект Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL: http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proekt-pervoe_chtenie.pdf (дата обращения 01.06.2014г.).

В противовес этому оппоненты на основе анализа научной литературы и действующего процессуального законодательства (норм ГПК РФ, АПК РФ и процессуальной части КоАП РФ) делают вывод о разновидностях административных дел, то есть относят дела об административных правонарушениях к административным делам, рассматриваемым судами в рамках административного судопроизводства¹. Так, защищая свою позицию, Д.Н. Бахрах указывает, что в данном случае, рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях сохраняет важнейшие свойства административного судопроизводства². Это деятельность судей, подчиняющихся только закону (в отличие от государственного служащего, который подчиняется не только закону, но и подзаконным актам, а также – своему начальнику), имеющих высокую квалификацию, обладающих специальным правовым статусом. Это деятельность судей, осуществляемая по особым правилам производства, основанная на принципах, присущих административному судопроизводству. Такой же точки зрения придерживается А.Б. Зеленцов, утверждая, что «предметом административного судопроизводства выступает с одной стороны, административное правонарушение, а с другой – административные споры»³.

М.С. Студеникина в административном судопроизводстве выделяет два вида деятельности суда: 1) осуществление судом контрольных функций в отношении законности актов исполнительных органов государственной

¹ См., например, Попов Л.Л. Сущность административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. – М., 2003. С. 4-5; Шергин А.П. Актуальные проблемы административной ответственности // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. С. 8; Побежимова Н.И. Совершенствование института обжалования постановлений о наложении административных взысканий // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. С. 70; Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 13 и др.

² Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2005. Вып. 6. № 8(48). С. 67-72.

³ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2001. № 1. С. 69.

власти и их должностных лиц; 2) участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях¹. Этому мнению вторит С.Д. Хазанов, признавая дела об административных правонарушениях разновидностью административных дел, разрешаемых в порядке административного судопроизводства².

По этому поводу Е.Б. Лупарев полагает, что правосудие вообще является видом государственно-властной деятельности, а административное судопроизводство, в частности, выступает в качестве одной из составных частей правосудия, его формой и методом. Проблему административного судопроизводства он видит в том, что «оно, реализуясь в разных процессуальных формах правосудия (гражданской, арбитражной и собственно административной), объединяет в себе как деятельность по привлечению к административной ответственности, так и деятельность по разрешению административно-правовых споров»³. С этим утверждением можно согласиться частично, поскольку, как представляется проблема административного судопроизводства действительно заключается в том, что оно реализуется в разных процессуальных формах правосудия, но то, что оно объединяет в себе два вида деятельности – это есть особенность административного судопроизводства, но не проблема.

В поддержку многочисленной когорты ученых – сторонников отнесения производства по рассмотрению в судах дел об административных

¹ Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Материалы научно-практической конференции : Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства (Москва, 28 мая 2001 г.). – М.: Изд-во Городец, 2001. С.176-183.

² Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (пос . Небуг, 13-14 октября 2006 г.) /Отв.ред.профессор В.В Денисенко, доцент А.Г. Эртель. Изд-во «Кубанькино», Краснодар, 2006. С. 276.

³ Лупарев Е.Б. Налоговые споры : проблемы теории, очерк практики : монография. – Воронеж : Изд-во Воронеж. Гос. Ун-та, 2006. С. 165.

правонарушениях к административному судопроизводству, приведем следующие аргументы.

Как верно замечает П.И. Кононов административное судопроизводство включает в себя два вида судебной процессуальной деятельности: пересмотр в порядке судебного контроля административных дел, полностью или частично разрешенных административно-публичными органами, и непосредственное правоприменение в рамках возбуждаемых судами административных дел¹. Н.А. Громошина, разделяя административные дела по видам процедур (на процедуру рассмотрения дел, возникающих из публичных отношений, и процедуру рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности), утверждает, что это принципиально разные процедуры². Более удачное определение дает Д.Н. Бахрах, разделяя дела, рассматриваемые в порядке административного судопроизводства, на: административно-тяжебные и административно-деликтные³.

Соответственно, сколько есть процедур, столько может быть и видов судопроизводства. Первый вид административного судопроизводства осуществляется при обжаловании в судах решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц, и оспаривании принятых ими нормативных актов (административно-тяжебные дела)⁴. Второй вид

¹ Кононов П.И. Административное судопроизводство в Российской Федерации: взгляд административного судьи // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.659-660.

² Громошина Н.А. Кодекс административного судопроизводства или административный процессуальный кодекс? // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.637.

³ Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2005. Вып. 6. № 8(48). С. 67-72.

⁴ Согласно статистике ВАС РФ: В структуре административных дел, рассмотренных арбитражными судами, дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления,

возникает при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях и применении мер административной ответственности и иных мер административно-правового характера (административно-деликтные дела)¹. С последним соглашается и Ю.Н. Старилов, утверждая, что «административное судопроизводство в этом смысле может являться процессуальной формой осуществления административной юрисдикции»². К такому же выводу приходит Е.Б. Лупарев, указывая на два вида, он отмечает, что административно-деликтные и спорные правоотношения представляют собой самостоятельную систему административно-процессуальных правоотношений³.

В обоснование отнесения производства по рассмотрению судами дел об административных правонарушениях к административному судопроизводству можно привести целый ряд определений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых отражена правовая позиция суда о том, что судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях является административным

иных органов и должностных лиц составляют 108 987 дел или 27%. Среди дел об оспаривании ненормативных правовых актов около 70% составляют дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений федеральных государственных органов // См.: Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов в Российской Федерации в 2013 году // Высший Арбитражный Суд Российской Федерации: сайт. URL:

http://www.arbitr.ru/_upimg/BA56B64409E63370CC611FE1DCC99CB8_an_zap.pdf.

¹ Согласно статистике ВАС РФ: В 2013 году наблюдается рост числа дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Как отмечают суды, с одной стороны, это связано с изменением норм административного законодательства в сторону ужесточения мер административных наказаний, с другой стороны, – с более активной деятельностью самих контролирурующих (надзорных) органов по реализации возложенных на них задач. Доля дел, по которым требования заявителей были удовлетворены, составляла почти 80% дел. В структуре таких дел преобладают дела по заявлениям государственных органов о привлечении к административной ответственности за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации – 15 090 или 30% дел // сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Там же.

² Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 171.

³ Лупарев Е.Б. Административные правоотношения как системообразующий элемент публичных правоотношений // Бизнес в законе. 2012. № 6. С. 56.

судопроизводством¹. Кроме того, в АПК РФ впервые в процессуальном законодательстве введено в оборот понятие «административное судопроизводство». Согласно положениям раздела 3 АПК РФ, в перечень дел, разрешаемых в порядке административного судопроизводства, включены категории дел, возникающие из административных и публичных правоотношений, в том числе, дела о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, о взыскании с них обязательных платежей, штрафов.

Вместе с тем, следует отметить, что современное правовое регулирование двух видов административного судопроизводства остро нуждается в совершенствовании. Однако совершенствовать их надо порознь. Предложим свой взгляд на эту проблему. Вовсе не обязательно помещать два вида административного судопроизводства в один нормативный акт. К примеру, административное судопроизводство по административно-тяжебным делам может быть регламентировано Кодексом административного судопроизводства, административное судопроизводство по административно-деликтным делам – процессуальной частью Кодекса об административных правонарушениях. В свою очередь рассмотрение административно-деликтных дел могут осуществлять как административные органы, так и, например, мировые судьи. При этом процессуальная часть Кодекса об административных правонарушениях может содержать

¹ См., например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2000 г. № 53-О «По запросу Кировского районного суда города Ростова-на-Дону о проверке конституционности статьи 210 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и Указа Президента Российской Федерации от 20 июля 1994 г. № 1504 «Об утверждении положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда Российской Федерации (Рострудинспекции)» // СПС «Консультант Плюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05 июля 2001 г. № 130-О «По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 г. № 113-О «По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1, 2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант Плюс».

отдельные главы, устанавливающие правила рассмотрения судьями и административными органами (как, например, Уголовно-процессуальный кодекс закрепляет досудебное и судебное производство). Рассмотрение административно-тяжебных дел и жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, на применение мер административной ответственности и иных мер административно-правового характера следует отнести к компетенции административных судей.

Отметим, что в настоящий момент административное судопроизводство осуществляется по правилам нескольких нормативных актов: Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹, ГПК РФ (Подраздел III. «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»), АПК РФ (Раздел III. «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений») и КоАП РФ (Раздел IV. «Производство по делам об административных правонарушениях»). Соответственно административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Подтверждая это, но в то же время, ссылаясь на действующую судебную систему и установленную законом компетенцию арбитражных судов, представитель судебной арбитражной системы Т.К. Андреева отмечает, что правосудие по административным делам по правилам административного судопроизводства «может и должно осуществляться не только судами общей юрисдикции, но и арбитражными судами»². Не разделяя такую позицию И.Л. Трунов считает, что осуществление административного судопроизводства разными видами судов не приносит надлежащего эффекта единства судебной практики и системы

¹ Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ.1993. № 19. Ст. 685.

² Андреева Т.К. Указ. соч. С.351.

как совокупности органов, осуществляющих функции судебной власти¹. Здесь уместно привести слова В.Е. Севрюгина о том, что «в настоящее время в Российской Федерации судебная система не соответствует системе правосудия. Иначе должны были быть созданы специальные уголовные и административные суды, а арбитражным судам не нашлось бы места в российской правовой действительности»².

В настоящее время в целом регулирование этого вопроса носит несистемный, отрывочный характер, поскольку установлен не административный, а гражданско-процессуальный порядок защиты нарушенных прав и свобод. По справедливому замечанию С.Д. Хазанова «процессуальное регулирование рассмотрения публично-правовых споров в ныне действующем ГПК РФ не отвечает целям и задачам административного судопроизводства, не обеспечивает должного качества правосудия по административным делам, не позволяет в полной мере восстановить нарушенные права заявителей, не способствует поддержанию высокого уровня правопорядка в деятельности публичной администрации»³. Подобную точку зрения высказывает Е.Б. Лупарев, указывая, что гражданские правоотношения, кроме различий в сфере, объекте и субъектах, отличаются от административно-правовых особенностями защиты прав, порядка реализации обязанностей и законных интересов, составляющих их содержание⁴.

Каким должно быть административное судопроизводство? На наш взгляд, для того чтобы административное судопроизводство сформировалось необходимо принять Кодекс административного судопроизводства. Административно-правовые нормы этого закона должны четче

¹ Трунов И.Л. Единая судебная власть России // Всемирная ассоциация юристов: сайт. URL : <http://worldjurist.ru/content.php?id=105> (дата обращения: 30.07.2014).

² См.: Севрюгин В.Е. От административной ответственности к административному судопроизводству // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 41-43.

³ Хазанов С.Д. Указ. соч. С. 277.

⁴ Лупарев Е.Б. Указ. соч. С. 55.

урегулировать процедуру рассмотрения судьями многих категорий административных дел. В отличие от норм АПК РФ и ГПК РФ он должен закрепить правовое неравенство сторон, обязанность властной стороны доказывать законность своих действий и актов, активную роль судов в поисках истины по делам, особые правила подведомственности, другие специальные положения. В административном судопроизводстве судья не должен быть беспристрастным арбитром. В данном случае судья, соблюдая принципы состязательности и открытости процесса, призван учитывать реальное неравенство сторон и выполнять активную роль в судебном рассмотрении административных дел¹.

Как ряд норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и других федеральных законов, нормы Кодекса административного судопроизводства войдут в систему норм нового и очень демократичного института административного права – института административного судопроизводства. Можно предположить, что развитие этого института со временем повлечет появление новой отрасли процессуального права: административно-судебного права. Только с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации появится реальная правовая база функционирования административных судов, а административное судопроизводство станет важным элементом административной юстиции². И это будет шагом к тому, чтобы все четыре названных Конституцией Российской Федерации вида

¹ Следует согласиться с мнением А.П. Шергина, указывающего, что «отсутствие законодательного закрепления данного принципа (принципа состязательности – авт.) не лучшим образом сказывается в правоприменительной практике судей и других субъектов административной юрисдикции. Прежде всего, это проявляется в процессуальном неравенстве сторон... Это приводит к обвинительному уклону в оценке доказательств» (Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 6).

² Севрюгин В.Е. От административной ответственности к административному судопроизводству // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 41-43.

судопроизводства регулировались специальными процессуальными отраслями российского права¹.

Представляется, что административное судопроизводство (в большей степени, чем любой другой вид судопроизводства) как форма осуществления правосудия при рассмотрении споров и иных дел, возникающих из взаимоотношений граждан с органами публичной власти, является гарантией защиты прав и интересов граждан, поскольку предполагает применение определенных правил, обусловленных спецификой таких взаимоотношений. Административное судопроизводство характеризуется наличием собственных принципов и процессуальных правил, отражающих природу публично-правовых споров². К принципам административного судопроизводства следует отнести следующие: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда; обязательность судебных актов³.

Принцип независимости судей имеет конституционный характер и заключается в том, что при осуществлении правосудия судьи независимы, подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (ст. 120 Конституции Российской Федерации). При этом гарантии независимости судей установлены Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. Представляется, что для максимального обеспечения

¹ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 72.

² Хаманева Н.Ю. Настоящее и будущее административного судопроизводства в России // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина – М.: Юрист, 2004. С. 237.

³ Гречкин Н.С. Конституционные принципы административного судопроизводства // Проблемы права. 2013. № 5(43). С. 31-34.

независимости судей при рассмотрении административных дел от должностных лиц органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления наиболее оптимальной является система судебных районов, не совпадающая с административно-территориальным делением.

Закрепление принципов гласности и открытости судебного разбирательства – это показатели нового подхода и современного состояния административного судопроизводства. Так, проект КАС устанавливает, что разбирательство административных дел во всех судах открытое (ст. 12 Проекта). Разбирательство административных дел в закрытом судебном заседании осуществляется в случае, если рассматриваемые дела содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну. Разбирательство в закрытом судебном заседании допускается также в случае удовлетворения ходатайства участвующего в деле лица, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны, на содержащиеся в административном деле сведения конфиденциального характера, на неприкосновенность частной жизни граждан или иные обстоятельства, гласное обсуждение которых может помешать правильному разбирательству административного дела либо повлечь за собой разглашение указанных тайн или нарушение прав и законных интересов гражданина.

Проект КАС декларирует конституционный принцип равноправия сторон в процессе (ст. 9 Проекта). Учитывая, что в административном процессе сторонами являются гражданин и государство, располагающие далеко не равными возможностями, предусмотрена активная роль суда в процессе¹, с тем, чтобы обеспечить подлинную состязательность и

¹ Майоров В.И. Тенденции формирования административной юстиции в Российской Федерации // Административное судопроизводство в российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2013. – С. 670.

равноправие сторон, для чего судам дана возможность оказывать гражданину содействие в реализации его процессуальных прав.

В отличие от норм АПК РФ и ГПК РФ Кодекс административного судопроизводства должен закрепить правовое неравенство сторон, обязанность властной стороны доказывать законность своих действий и актов, активную роль судов в поисках истины по делам, особые правила подведомственности, другие специальные положения¹. Думается, что имеющие конституционный характер нормы Кодекса, ориентированные на охрану прав и интересов граждан и юридических лиц, направленные на укрепление законности призваны четче урегулировать процедуру рассмотрения судьями административных дел.

По каким правилам и каким судом должно осуществляться правосудие по административным делам? В правовой доктрине представлен широкий диапазон мнений на этот счет. Однако не стоит искать ответа на эти вопросы, становясь на путь понятийных споров. В данной работе для целей исследования попытаемся установить какие категории дел следует считать административными, рассматриваемыми в порядке административного судопроизводства. Это позволит определить и дать оценку видам представительства, осуществляемого по правилам административного судопроизводства.

Согласно проекту КАС к подведомственности судов отнесены следующие три категории административных дел:

– дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; об оспаривании

¹ Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2005. Вып. 6. № 8(48). С. 67-72.

решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; об оспаривании решений, действий (бездействия) организаций, наделенных федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе государственных корпораций и саморегулируемых организаций; об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей; об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее также - экзаменационные комиссии); об оспаривании решений, действий (бездействия), касающихся государственной службы; о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации);

– дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (о приостановлении деятельности или о ликвидации политической партии, ее регионального отделения или структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами; о прекращении деятельности средств массовой информации; о взыскании в предусмотренных федеральным законом случаях налогов и обязательных платежей с физических лиц и некоммерческих организаций; о временном размещении иностранного гражданина или лица без гражданства и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего

реадмиссии, в специальном учреждении; об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора);

– дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар, продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством, и принудительном психиатрическом освидетельствовании гражданина; о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок).

Как видим, закрепленные законодателем административные дела не отличаются единообразием, а напротив имеют различия в процессуальных формах их рассмотрения¹. На наш взгляд более соответствующие публично-правовому статусу дела категорированы в правовой науке. Так, Ю.А. Тихомиров выделяет пять категорий административных дел:

– рассмотрение заявлений и жалоб граждан на действия (бездействие) и акты госорганов, органов местного самоуправления, их должностных лиц и служащих в связи с нарушением ими прав граждан, созданием препятствий и ограничением этих прав или незаконным возложением на граждан каких-либо обязанностей;

– оспаривание нормативных и ненормативных актов федеральных и иных госорганов, общественных объединений и публичных корпораций;

– разрешение разногласий и споров между органами исполнительной власти, включая споры о компетенции (кроме отнесенных к юрисдикции КС РФ);

– споры о защите прав местного самоуправления;

¹ Шергин А.П. О понимании административного судопроизводства // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 753.

– иные административные дела (возможно, об ответственности за административные правонарушения)¹.

По мнению Д.Н. Бахраха² в настоящее время суды общей юрисдикции и арбитражные суды рассматривают три разновидности административных дел:

– дела об административных правонарушениях. В судебном порядке рассматриваются дела о привлечении физических и юридических лиц, виновных в совершении административных правонарушений, к административной ответственности;

– дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и муниципальных служащих, нарушающие права и свободы граждан и организаций;

– дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или частично (гл. 24 ГПК РФ), либо об оспаривании нормативных правовых актов (гл. 23 АПК РФ).

Поддерживая приведенные точки зрения ученых, заключим, что в настоящее время административное судопроизводство осуществляется при рассмотрении судами общей юрисдикции и арбитражными судами: дел об административных правонарушениях; дел об обжаловании решений, действий (бездействия) органов и должностных лиц; дел об оспаривании нормативных правовых актов либо о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или частично.

Таким образом, особенность правовых норм об административном судопроизводстве существовать «внутри» гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства позволяет сделать вывод о том, что, административное судопроизводство не является феноменом,

¹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, доп. и перераб. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2007. С. 686.

² Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 69.

изолированным от такого правового явления, как судопроизводство. Такая зависимость обусловлена тем, что любые социальные явления имеют определенное назначение, воздействуют на другие явления. В сопоставлении с административным судопроизводством судопроизводство в иерархии социальных систем является правовым явлением более общего порядка, и соотношение судопроизводства и административного судопроизводства можно определить как целое и часть. Как разновидность судопроизводства административное судопроизводство включает все элементы, характеризующие судопроизводство как один из фундаментальных видов государственной деятельности, в частности, судебной деятельности.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

1. Анализ различных подходов к пониманию сущности и структуры административного судопроизводства позволил выделить две концепции в отечественной правовой науке. Основная дискуссия возникла относительно того, является ли рассмотрение дел об административных правонарушениях (административно-деликтных дел) административным судопроизводством.

В поддержку многочисленной когорты ученых – сторонников отнесения производства по рассмотрению в судах дел об административных правонарушениях (административно-деликтных дел) к административному судопроизводству, можно привести целый ряд определений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых отражена правовая позиция суда о том, что судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях является административным судопроизводством. Кроме того, в АПК РФ впервые в процессуальном законодательстве введено в оборот понятие «административное судопроизводство». Согласно положениям раздела 3 АПК РФ, в перечень дел, разрешаемых в порядке административного судопроизводства, включены категории дел, возникающие из административных и публичных правоотношений, в том числе, дела о привлечении юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, о взыскании с них обязательных платежей, санкций.

2. Административное судопроизводство включает в себя два вида судебной процессуальной деятельности. Первый вид административного судопроизводства осуществляется при обжаловании в судах решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц, и оспаривании принятых ими нормативных актов (административно-тяжебные дела). Второй вид возникает при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях и применении мер административной ответственности и иных мер административно-правового характера (административно-деликтные дела).

3. Следует отметить, что современное правовое регулирование двух видов административного судопроизводства остро нуждается в совершенствовании. Однако совершенствовать их надо порознь. Предложим свой взгляд на эту проблему. Вовсе не обязательно помещать два вида административного судопроизводства в один нормативный акт. К примеру, административное судопроизводство по административно-тяжебным делам может быть регламентировано Кодексом административного судопроизводства, административное судопроизводство по административно-деликтным делам – процессуальной частью Кодекса об административных правонарушениях. В свою очередь рассмотрение административно-деликтных дел могут осуществлять как административные органы, так и, например, мировые судьи. При этом процессуальная часть Кодекса об административных правонарушениях может содержать отдельные главы, устанавливающие правила рассмотрения судьями и административными органами (как, например, Уголовно-процессуальный кодекс закрепляет досудебное и судебное производство). Рассмотрение административно-тяжебных дел и жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, на применение мер административной

ответственности и иных мер административно-правового характера следует отнести к компетенции административных судей.

4. В настоящее время административное судопроизводство осуществляется по правилам нескольких нормативных актов: Закона Российской Федерации «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ. Соответственно административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Однако в целом регулирование этого вопроса носит несистемный, отрывочный характер, поскольку установлен не административный, а гражданско-процессуальный порядок защиты нарушенных прав и свобод.

5. Административное судопроизводство характеризуется наличием как общепроцессуальных, так и собственных принципов и процессуальных правил, отражающих природу публично-правовых споров. К принципам административного судопроизводства следует отнести следующие: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда; обязательность судебных актов.

6. Особенность правовых норм об административном судопроизводстве существовать «внутри» гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства позволяет сделать вывод о том, что административное судопроизводство не является феноменом, изолированным от такого правового явления, как судопроизводство. В этой связи, важно установить какие категории дел следует считать

административными, рассматриваемыми в порядке административного судопроизводства. Это позволит определить и дать правовую оценку видам представительства, осуществляемого по правилам административного судопроизводства.

§ 2. Представительство в российском судопроизводстве: понятие, виды, правовое регулирование

Конституцией Российской Федерации установлены четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, уголовное и административное. Порядок и правила осуществления представительства во всех названных видах судопроизводства регламентированы соответствующими процессуальными нормами. Это позволяет сделать вывод о многоотраслевом характере правового регулирования данного института. Однако анализ правовых положений о представительстве свидетельствует об отсутствии унифицированного подхода к этому институту как в теории права, так и в российском законодательстве.

В правовой науке представительство (англ. representation) определяют как правоотношение, и как процессуальную деятельность, и как институт процессуального права. В этой связи интересна позиция Е.Л. Невзгодиной, которая предлагает разделить существующие в научной литературе подходы к пониманию юридической природы представительства на: «концепцию действия» и «концепцию правоотношения»¹. Предлагается и другое мнение о существовании четырех концепций: «концепция действия», «концепция правоотношения и действия», «представительство как юридический способ», «концепция правоотношения»².

¹ Невзгодина Е.Л. Вопросы правового регулирования в социалистическом обществе. – Свердловск, 1973. С. 62.

² Ерохина Е.В. Семейно-правовое представительство по законодательству Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук, 2007. С. 20.

В большинстве своем интерес к данной дефиниции проявляли и проявляют представители гражданского либо гражданского процессуального права¹. Соответственно представители материального права определяют «как правоотношение, в силу которого правомерные юридические действия, совершенные одним лицом (представителем) от имени другого лица (представляемого), непосредственно создают, изменяют или прекращают для последнего гражданские права и обязанности»². Такая интерпретация представительства естественно имеет поддержку в науке гражданского права³.

Не удивительно, что в этой связи известные словари дают определения представительству, ссылаясь исключительно на гражданское право. Так, Современный толковый словарь⁴, Юридический энциклопедический словарь⁵, Большая Советская энциклопедия⁶, раскрывая данное определение, отмечают, что «представительство в гражданском праве – есть совершение сделок и иных юридических действий одним лицом (представителем) от имени и в интересах другого лица на основании доверенности, административного акта или закона. Точно также по правилам гражданского материального права Экономический словарь⁷ и Энциклопедический словарь экономики и права⁸ определяют представительство как «правоотношение, в силу которого одно лицо может совершать юридические действия от имени другого лица».

¹ Сущность представительства и юридическая природа полномочия являются предметом длительного спора в цивилистической науке. Обзор мнений см.: Советское гражданское право / Отв. ред. В.П. Грибанов, С.М. Корнеев. М., 1979. Т. 1. С. 207 - 208.

² Иоффе О.С. Советское гражданское право. – М.: ВЮЗИ, 1973. С. 84.

³ См., например, Невзгодина Е.Л. Представительство по советскому гражданскому праву. – Томск: Изд-во Томского университета, 1980. С. 39; Кузьмишин А.А. Основания возникновения представительства и полномочия в гражданском праве // Журнал российского права. 2000. № 8 и др.

⁴ <http://enc-dic.com/modern/Predstavitelstvo-47680.html>

⁵ http://enc-dic.com/enc_big/Predstavitelstvo-47814.html

⁶ http://enc-dic.com/enc_sovet/Predstavitelstvo-50978.html

⁷ <http://enc-dic.com/economic/Predstavitelstvo-11897.html>

⁸ <http://enc-dic.com/ecolaw/Predstavitelstvo-1798.html>

По этому поводу в свое время профессор В.А. Рясенцев сетовал: «Едва ли есть еще институт гражданского права, который породил бы такую путаную терминологию, как институт представительства. Одни и те же термины имеют различное значение, причем, понятия, которым они соответствуют, в науке еще точно не установлены»¹. Концепция «действия», обоснованная В.А. Рясенцевым, имеет поддержку среди представителей гражданского процессуального права. Так, специалисты гражданского процессуального права определяют представительство как «процессуальную деятельность право-дееспособных субъектов от имени и в защиту прав и охраняемых законом интересов сторон, третьих лиц, заявителей и иных заинтересованных по делу лиц»² либо как «деятельность представителя, осуществляемую от имени представляемого, с целью добиться для него наиболее благоприятного решения, а также для оказания ему помощи в осуществлении своих прав, предотвращения их нарушений в процессе и оказания суду содействия в осуществлении правосудия по гражданским делам»³.

Такой разно-ориентированный подход к определению представительства, по-видимому, объясняется тем, что гражданский процесс – это, прежде всего судебный процесс, и, соответственно, институт представительства здесь представлен как институт судебного представительства. Так, авторы фундаментального курса советского гражданского процессуального права определяют «институт судебного представительства, как регламентированные нормами гражданского процессуального законодательства права сторон и других участвующих в деле лиц поручать ведение дела, осуществление всех или части своих субъективных процессуальных прав и обязанностей указанным в законе

¹ Рясенцев В.А. Понятие и юридическая природа полномочия представителя в гражданском праве: Методические материалы ВЮЗИ. – М., 1948.

² Козлов А.Ф. Представительство в суде // Гражданский процесс. – М., 1995.

³ Шерстюк В.М. Судебное представительство по гражданским делам. – М., 1984.

дееспособным лицам, правила и порядок оформления полномочий этих лиц, характер и объем их процессуальных прав»¹. Критикуя данное суждение Е.Г. Тарло отмечает «ряд неточностей. Во-первых, судебное представительство нельзя отождествлять с гражданско-процессуальным представительством, как это делают авторы. Во-вторых, не во всех видах судопроизводства представители могут осуществлять «все или часть субъективных прав» представляемых. В-третьих, возникновение у всех представляемых прав и обязанностей в результате деятельности представителей – вопрос достаточно спорный, решаемый отнюдь не однозначно. В-четвертых, представитель не может заменить представляемого как источник доказательств»². Можно согласиться с автором в том, что судебное представительство не является тождественным гражданско-процессуальному представительству. Очевидно, что авторы курса советского гражданского процессуального права ориентировались в свое время на положения Конституции РСФСР 1978 года, которая разделяла правосудие на правосудие по гражданским и правосудие по уголовным делам³. Как отмечалось выше Конституцией Российской Федерации 1993 года установлены четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, уголовное и административное. И как верно отмечает Е.Г. Тарло в настоящее время фактически в нашей системе правосудия существует пять видов судопроизводства⁴. Пятый вид – арбитражное судопроизводство, и это отражает реально существующее положение и не противоречит действующей Конституции Российской Федерации.

В законодательстве представительство в ст. 182 Гражданского кодекса Российской Федерации определяется как «сделка, совершенная одним лицом

¹ Курс советского гражданского процессуального права. – М., 1981. Т. 1. С. 298-299.

² Тарло Е.Г. Проблемы профессионального представительства в судопроизводстве России: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. С. 56.

³ Конституция РСФСР. 1978. Ст. 166.

⁴ Тарло Е.Г. Указ. соч. С. 60.

(представителем) в силу полномочия, основанного на доверенности, указании закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления». Других определений представительства в иных отраслях материального права мы не встретим. Процессуальные законы также не дают определение представительства. Тем не менее, в процессуальных отраслях права (гражданском, уголовном, административном) существуют нормы, регламентирующие содержание и порядок осуществления представительства. Как правило, это касается судебных процессов. Так, в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации – это глава 5 «Представительство в суде», включающая статьи 48-54; в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации – это глава 6 «Представительство в арбитражном суде», включающая статьи 59-63; в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях – это глава 25 «Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности», включающая статьи 25.3-25.5.1.

Перечисленные положения процессуальных законов регламентируют процедуру участия представителя в судебном процессе. Рассуждая о судебном представительстве как о процессуальной деятельности С.А. Халатов, ученый, специализирующийся в гражданском праве, верно замечает, что представитель в судебном процессе «является активным участником процесса, его деятельность направлена на получение известного правового результата для представляемого, а ближайшим следствием деятельности представителя является возникновение, изменение и прекращение процессуальных прав и обязанностей представляемого и их реализация»¹. Отграничивая представительство в административном судопроизводстве от гражданского судопроизводства нельзя согласиться со

¹ Халатов С.А. Представительство в гражданском и арбитражном процессе. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 208 с.

второй частью данного предложения. В административном судопроизводстве лицо привлекает представителя не в целях совершения сделок, направленных на создание, изменение или прекращение своих гражданских прав и обязанностей, а в целях решения вопросов, возникающих у субъекта в связи с осуществлением процессуальной деятельности в судебном процессе. Гражданские права и обязанности сторон представительства в административном судопроизводстве определены законом. Подача же заявления (административного иска) в суд, полагаем, сделкой не является.

Как представляется, более удачным является определение судебного представительства, предложенного Е.Г. Тарло. В его интерпретации «судебное представительство есть вид деятельности лица, участвующего в процессуальных правоотношениях с целью оказания юридической помощи представляемому участнику процесса, защиты его прав и законных интересов в пределах полномочий, предоставленных ему соответствующей отраслью процессуального законодательства или процессуальных правил, включенных в отрасли материального права, согласуемых в необходимых случаях с представляемым»¹. В данном определении, на наш взгляд, спорным является включение полномочий, предоставленных процессуальными правилами, в отрасли материального права. Если автор имеет ввиду договорные отношения между представителем и представляемым, то хотя они и являются основанием для участия представителя в судопроизводстве, однако в своем материальном правовом значении не применяются в ходе осуществления судопроизводства.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что *представительство в судопроизводстве* можно определить как установленный нормами процессуального права вид деятельности одного лица (представителя) с целью оказания юридической помощи, защиты прав и законных интересов другого лица (представляемого).

¹ Тарло Е.Г. Указ. соч. С. 57.

В правовой литературе отмечаются несколько классификаций представительства. Например, учеными-административистами предложено два вида представительства:

- представительство в силу закона (законное представительство);
- представительство по соглашению сторон (договорное представительство)¹.

Другая классификация предложена учеными, специализирующимися в гражданском праве. Выделено три вида представительства:

- по волеизъявлению представляемого о предоставлении полномочия представителю, выраженному в договоре или доверенности (добровольное представительство);
- по акту уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, предписывающему субъекту действовать в качестве представителя других лиц (обязательное представительство);
- по факту, с наличием которого закон связывает возникновение полномочия одного лица быть представителем другого².

В гражданском процессе выделяется четыре вида представительства:

- законное представительство, осуществляющееся в силу закона;
- добровольное (договорное) представительство (возникает посредством заключения гражданско-правового договора);
- общественное представительство, осуществляющееся общественными объединениями и организациями для защиты прав и интересов их членов;
- представительство, назначаемое судом³.

¹ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киляханова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 454.

² Гражданское право: учебник в 4-х томах. Общая часть / отв. ред. Е.А. Суханов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: изд-во МГУ им. М.В. Ломоносова, 2004. Т. 1. С. 547-549.

³ Сазыкин А.В. Гражданское процессуальное право: учебник. – М.: ЭКСМО, 2007.

Существует также классификация представительства в зависимости от того, в какой отрасли права оно нашло свое применение. В этой связи выделяются следующие виды представительства:

– международное представительство (Любые международные договоры от имени государства или международной организации заключает представитель);

– уголовное представительство (судья, является представителем правосудия, прокурор – представителем обвинения, адвокат в свою очередь – обвиняемого или подозреваемого);

– гражданско-процессуальное представительство (процессуальная деятельность право-дееспособных субъектов)¹.

Другие исследователи считают, что для возникновения правоотношений в виде представительства основания их возникновения должны быть облачены в определенную форму. В этой связи выделяются три формы: волеизъявление самого представляемого, указание закона, акт уполномоченного государственного органа и органа местного самоуправления².

Как видим, есть несколько общих элементов классификации представительства, которые на наш взгляд, имеют видовую характеристику. Можно предложить следующую классификацию представительства в судопроизводстве.

По участникам судопроизводства:

– представительство физических лиц;

– представительство юридических лиц.

По предмету регулирования:

– по правилам гражданского процессуального законодательства;

¹ Козлов А. Ф. Представительство в суде // Гражданский процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. Ю. К. Осипов. М., 1995. – С. 96.

² Гражданское право России (часть 1): курс лекций. Учебное пособие / под. ред. А.А. Мохова. – Волгоград, Издательство, 2003. С. 47.

- по правилам арбитражного процессуального законодательства;
- по правилам административного процессуального законодательства.

По основаниям возникновения правоотношения между представляемым и представителем:

- по соглашению сторон (договорное, добровольное, уполномоченное¹);
- в силу закона (законное, обязательное);
- по назначению суда.

Утверждая, что деятельность представителя определяется содержанием правовой связи между представителем и представляемым, М.Ю. Дороженко определяет представительство как «единое трехстороннее правоотношение, складывающееся в процессе совершения одним лицом (представителем) в пределах полномочий, основанных на доверенности, указании закона либо акта уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления сделок и иных правомерных юридических действий в отношении третьих лиц от имени и в интересах другого лица (представляемого), в результате которых непосредственно у представляемого возникают, изменяются и прекращаются гражданские права и обязанности»². Спорным в данном определении является обозначение представительства как «единого трехстороннего правоотношения», поскольку представительство по такому критерию как «основания возникновения» подразделяется на виды, то есть имеет разновидности и никак не может быть в этой связи единым. В подтверждение этому сама автор выделяет несколько видов представительства³.

¹ Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: дис. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. С. 125.

² Дороженко М.Ю. Гражданско-правовое регулирование представительства: проблемы теории и законодательства: дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 44.

³ Дороженко М.Ю. Указ. соч. С. 44-48.

Представительство, возникающее на основании договорного соглашения между представляемым и представителем, наряду с представительством, возникающим на основе выдачи представителем доверенности представляемому, принято называть добровольным представительством¹.

Представительство, возникающее на основе законов, актов уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления, устанавливающих полномочия субъекта действовать в качестве представителя, называется обязательным, нередко именуется законным представительством. Законные представители совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения, которых принадлежит представляемым. Законные представители могут поручить ведение дела в суде другому лицу, избранному ими в качестве представителя.

Представительство по соглашению сторон отличается от законного тем, что возникает на добровольной основе доверителя, а не в силу закона. Добровольное представительство возникает посредством заключения гражданско-правового договора (поручения или оказания услуг). Законное и добровольное представительство отличаются также по лицам, представляющим доверителя. Если в законном представительстве представителями могут быть только установленные законом лица, то в добровольном представительстве представителем может быть любое дееспособное лицо, выбранное доверителем.

Таким образом, представительство в судопроизводстве – это самостоятельный институт процессуального права, то есть совокупность норм, определяющих объем полномочий в судебном процессе одного лица (представителя) в интересах другого лица (представляемого).

¹ Гражданское право: учебник в 4-х томах. Общая часть. С. 547-549.

Компаративный анализ норм о судебном представительстве в различных отраслях процессуального права свидетельствует о многоотраслевом правовом регулировании данного явления, что позволяет определить его как институт процессуального права. Характерными признаками представительства в судопроизводстве являются: во-первых, основанием является юридический факт (доверенность, ордер, акт государственного или судебного органа, состояние в родстве, зафиксированное в юридических документах); во-вторых, осуществление представительства регулируется процессуальными нормами; в-третьих, цель – оказание юридической помощи, защита прав и законных интересов в судебном процессе; в-четвертых, характер отношений – публично-правовой (обязательное наличие в качестве одного из субъектов государственного или муниципального органа или его представителя¹); в-пятых, характер полномочий альтернативный (полномочия, предоставленные доверителем, либо полномочия, предоставленные законом); в-шестых, ограниченный круг полномочий (прямо предусмотренные законом либо предоставленные доверителем, в пределах закона); в-седьмых, по форме участия в судебном процессе – возможно участие представителя обязательное (когда судебный процесс без участия представителя невозможен) и факультативное (когда судебный процесс возможен без участия представителя).

Представительство в административном судопроизводстве обладает всеми рассмотренными признаками судебного представительства. Из этого следует вывод, что *представительство в административном судопроизводстве* представляет собой особый вид судебного представительства и определяется как установленный нормами административно-процессуального права вид деятельности одного лица

¹ Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ...д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2003. С. 135.

(представителя) с целью оказания юридической помощи, защиты прав и законных интересов другого лица (представляемого).

Не стоит отрицать, что как составной элемент судебного представительства представительство в административном судопроизводстве имеет общие схожие характерные признаки, такие как: основания и цель представительства, ограниченный круг полномочий, альтернативные формы участия в судебном процессе и др.

Вместе с тем, представительство в административном судопроизводстве – это самостоятельный вид судебного представительства, обладающий присущими ему признаками, назначением, обособленностью нормативной регламентации и системы субъектов представительства.

Следует отметить специфические признаки данного представительства. Во-первых, представительство в административном судопроизводстве характеризуется множественностью субъектов, вовлеченных в данную процессуальную деятельность. Кроме субъектов различного рода представителей вовлеченными в данную процессуальную деятельность являются судьи арбитражных, военных судов и судов общей юрисдикции. Во-вторых, представительство в административном судопроизводстве имеет четко выраженный публично-правовой характер отношений (как минимум одной стороной по делу, интересы которой представляет представитель, всегда является публичная администрация). В-третьих, правовая основа представительства в административном судопроизводстве установлена не только административным законодательством, но и гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным и законодательством об административных правонарушениях. В-четвертых, активная роль представителя публичной администрации, обусловленная особым распределением бремени доказывания в судебном рассмотрении административных дел.

Правовое регулирование представительства в административном судопроизводстве не отличается унифицированным подходом к регламентации статуса представителя во всех видах судопроизводства. Отметим, что, прежде всего, институт представительства в административном судопроизводстве имеет конституционно-правовую основу, поскольку, наряду с другими правовыми средствами служит реализации права на судебную защиту посредством получения квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции Российской Федерации) и права на доступ к правосудию (ст. 52 Конституции Российской Федерации). Реализации данного института в действующем отраслевом процессуальном законодательстве посвящены: ст.ст. 59-63 АПК РФ, ст.ст. 48-54 ГПК РФ, ст.ст. 25.3-25.5.1 далее КоАП РФ.

Очевидно, что нормы перечисленных процессуальных законов содержат правила осуществления представительства в соответствующих судопроизводствах. Вместе с тем, в каждом из этих законов есть разделы (главы, части), которые устанавливают правила рассмотрения в судебном порядке дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Соответственно, правила, закрепляющие порядок и условия осуществления представительства в рамках данных процессуальных законов, также распространяются и на эти отдельные разделы (главы, части), которые устанавливают правила рассмотрения в судебном порядке дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Заметим, что все названные виды судопроизводства допускают право граждан вести свои дела в суде лично или через представителей, однако предъявляют принципиально различные требования к статусу представителя.

Так, ст. 49 ГПК РФ устанавливает, что представителями в суде могут быть дееспособные лица, имеющие надлежащим образом оформленные полномочия на ведение дела, за исключением определенной категории лиц (судей, следователей, прокуроров). Современное законодательство об

административных правонарушениях содержит норму, согласно которой 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 (ст. 25.2 КоАП РФ). При этом в качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо. Аналогично статус представителя регламентирует арбитражное процессуальное законодательство. Так, в ст. 59 АПК РФ указано, что представителями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций могут выступать в арбитражном суде адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица.

Для наиболее полной картины об институте представительства проведем также анализ уголовно-процессуальных норм, поскольку некоторую попытку унифицировать статус представителя можно заметить в уголовно-процессуальном законе. Так, согласно ст. 45 УПК РФ представителями потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя могут быть адвокаты, а представителями гражданского истца, являющегося юридическим лицом, также иные лица, правомочные в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации представлять его интересы. Однако в данном случае закон устанавливает четкие разграничения по субъектному составу и по стадии производства. В уголовном досудебном производстве защиту прав и интересов подозреваемых и обвиняемых может осуществлять защитник, в качестве которого допускается адвокат. В уголовном судопроизводстве по определению или постановлению суда в качестве защитника (прав и интересов подсудимого) могут быть допущены наряду с адвокатом один из близких родственников обвиняемого или иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый (ст. 49 УПК РФ). Как видим такой подход в отношении отдельных участников уголовного

судопроизводства (подозреваемого, обвиняемого, подсудимого), согласно конституционному принципу на получение квалифицированной юридической помощи, ориентирован на защиту прав и интересов этих лиц, то есть лиц, наиболее нуждающихся в квалифицированной юридической помощи. Такой же подход может быть осуществлен и по отношению к другим участникам уголовного судопроизводства (потерпевшему, гражданскому истцу, частному обвинителю)¹. Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, норма уголовно-процессуального закона (речь о ст. 45 УПК РФ) не содержит императивного предписания о том, что представителями названных участников уголовного судопроизводства должны выступать только адвокаты, и не исключает, что представителем потерпевшего и гражданского истца могут быть иные – помимо адвокатов – лица, в том числе близкие родственники, о допуске которых ходатайствует потерпевший или гражданский истец².

Как видим уголовно-процессуальное законодательство в отличие от гражданского предъявляет к представителю более высокие требования: защиту прав и интересов участников уголовного судопроизводства может осуществлять защитник, в качестве которого допускается адвокат, а помимо (или наряду) с адвокатом могут быть допущены один из близких родственников обвиняемого или иное лицо, о допуске которого ходатайствует участник.

Однако, на наш взгляд, закрепленное Конституцией Российской Федерации (ст. 45) право каждого защищать свои права и свободы всеми

¹ Дроздовская Е.С. Особенности участия представителя потерпевшего в уголовном судопроизводстве // Вестник ЮУрГУ. – Серия «Право». – 2013. – Т 13. – № 4. – С. 116.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05 декабря 2003г. № 446-О «По жалобам граждан Л.Д. Вальдмана, С.М. Григорьева и региональной общественной организации "Объединение вкладчиков "МММ" на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – № 3. – 2004.

способами, не запрещенными законом, не означает возможность допуска любого гражданина к участию в судопроизводстве в качестве представителя. Соответствующие основания применительно к отдельным видам судопроизводства устанавливаются федеральными конституционными законами и федеральными законами. Так, анализ соответствующих положений административного и конституционного законодательства подтверждает данный вывод.

В преддверии принятия Кодекса административного судопроизводства представляют интерес вопросы урегулирования института представительства в административном судопроизводстве. Согласно ст. 57 проекта Кодекса административного судопроизводства (далее – проект КАС) представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. При предъявлении к представителю квалификационных требований представитель должен представить в суд соответствующие документы, подтверждающие выполнение этих требований. Представляется верной такая позиция законодателя, поскольку она не противоречит конституционной гарантии каждому права на получение квалифицированной юридической помощи. Однако действующие процессуальные кодексы (ГПК РФ и АПК РФ) такого правила не содержат.

Права и законные интересы граждан, ограниченных в дееспособности по гражданскому праву, могут защищать в судебном процессе выбранные ими представители или законные представители – родители, усыновители, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Требование о наличии высшего юридического образования к законным представителям закон не предъявляет. Вместе с тем, законные представители могут поручить ведение дела в суде избранному ими представителю, который в данном случае должен иметь высшее юридическое образование.

Очевидно, что требование закона о наличии высшего юридического образования у представителя не означает, что в качестве представителя может выступать только адвокат. Как видим, в качестве представителя в административном судопроизводстве могут выступать любые имеющие высшее юридическое образование лица. Но и наличие высшего юридического образования у адвоката не препятствует его участию в производстве по административному делу. К тому же проектом КАС предусмотрены случаи, когда суд назначает гражданину адвоката в качестве представителя (ч. 4 ст. 56 проекта КАС). Такое назначение возможно, если нет представителя у административного ответчика, место жительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о принудительной госпитализации или о принудительном психиатрическом освидетельствовании, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях. Заметим, что в ГПК РФ указан только один подобный случай – когда представитель отсутствует у ответчика, место жительства которого неизвестно (ст. 50 ГПК РФ).

Как видим многоотраслевое нормативное правовое регулирование института представительства имеет существенные отличия. Нормы административного и конституционного законов, касающиеся вопросов представительства, в некоторой степени отличаются от уже сложившихся традиционных институтов представительства в гражданском и уголовном праве. Вместе с тем положения административного законодательства не противоречат общим принципам судопроизводства, напротив, как представляется, предполагают совершенствование процессуальных форм разрешения судебных производств и создание эффективного способа защиты прав и интересов граждан. Это свидетельствует о необходимости применения унифицированного подхода к регламентации статуса представителя во всех видах судопроизводства.

В заключении настоящего параграфа следует отметить следующие важные выводы, имеющие значение для последующего научного исследования:

1. Изучение характерных черт представительства в отраслевых юридических науках позволяет сформулировать общеправовой, межотраслевой подход к определению существенных признаков и задач представительства в судопроизводстве. Среди основных характерных признаков представительства в судопроизводстве можно выделить: 1) основанием является юридический факт (доверенность, ордер, акт государственного или судебного органа, состояние в родстве, зафиксированное в юридических документах); 2) осуществление представительства регулируется процессуальными нормами; 3), цель – оказание юридической помощи, защита прав и законных интересов в судебном процессе; 4), характер отношений – публично-правовой (обязательное наличие в качестве одного из субъектов государственного или муниципального органа или его представителя); 5) характер полномочий альтернативный (полномочия, предоставленные доверителем, либо полномочия, предоставленные законом); 6) ограниченный круг полномочий (прямо предусмотренные законом либо предоставленные доверителем, в пределах закона); 7) по форме участия представителя в судебном процессе – обязательное (когда судебный процесс без участия представителя невозможен) и факультативное (когда судебный процесс возможен без участия представителя).

2. Проведенное комплексное сравнительно-правовое исследование сущности представительства в судопроизводстве позволяет предложить его авторское определение. Под *представительством в судопроизводстве* следует понимать установленный нормами процессуального права вид деятельности одного лица (представителя) с целью оказания юридической помощи, защиты прав и законных интересов другого лица (представляемого).

3. Представительство в административном судопроизводстве – это самостоятельный вид судебного представительства, обладающий присущими ему признаками, назначением, обособленностью нормативной регламентации и системы субъектов представительства. Представительство в административном судопроизводстве обладает всеми ключевыми признаками судебного представительства. Из этого следует вывод, что *представительство в административном судопроизводстве* представляет собой особый вид судебного представительства и определяется как установленный нормами административно-процессуального права вид деятельности одного лица (представителя) с целью оказания юридической помощи, защиты прав и законных интересов другого лица (представляемого).

4. Как самостоятельный вид процессуально-правовой деятельности представительство в административном судопроизводстве является разновидностью судебного представительства, обладает присущими ему назначением, обособленностью нормативной регламентации и системы субъектов представительства, основными и специфическими признаками.

Специфическими признаками являются: Во-первых, представительство в административном судопроизводстве характеризуется множественностью субъектов, вовлеченных в данную процессуальную деятельность. Кроме субъектов различного рода представителей вовлеченными в данную процессуальную деятельность являются судьи арбитражных, военных судов и судов общей юрисдикции. Во-вторых, представительство в административном судопроизводстве имеет четко выраженный публично-правовой характер отношений (как минимум одной стороной по делу, интересы которой представляет представитель, всегда является публичная администрация). В-третьих, правовая основа представительства в административном судопроизводстве установлена не только административным законодательством, но и гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным и законодательством об административных

правонарушениях. В-четвертых, активная роль представителя публичной администрации, обусловленная особым распределением бремени доказывания в судебном рассмотрении административных дел.

5. Компаративный анализ норм о судебном представительстве в различных отраслях процессуального права свидетельствует о многоотраслевом правовом регулировании данного явления, что позволяет определить его как институт процессуального права. Представительство в судопроизводстве – это самостоятельный институт процессуального права, то есть совокупность норм, определяющих объем полномочий в судебном процессе одного лица (представителя) в интересах другого лица (представляемого).

6. Можно предложить следующую классификацию представительства в судопроизводстве.

По участникам судопроизводства:

- представительство физических лиц;
- представительство юридических лиц.

По предмету регулирования:

- по правилам гражданского процессуального законодательства;
- по правилам арбитражного процессуального законодательства;
- по правилам административного процессуального законодательства.

По основаниям возникновения правоотношения между представляемым и представителем:

- по соглашению сторон (договорное, добровольное, уполномоченное);
- в силу закона (законное, обязательное);
- по назначению суда.

7. Многоотраслевое нормативное правовое регулирование института представительства в административном судопроизводстве имеет существенные отличия и не отличается унифицированным подходом к регламентации статуса представителя во всех видах судопроизводства.

Вместе с тем положения нового административного законодательства (проекта КАС) не противоречат общим принципам судопроизводства, напротив, как представляется, предполагают совершенствование процессуальных форм разрешения судебных производств и создание эффективного способа защиты прав и интересов граждан.

§ 3. Субъекты представительства в административном судопроизводстве

В гражданско-правовой науке субъектов представительства, как правило, подразделяют на: представляемого, представителя, третье лицо¹. Представляемым является гражданин либо юридическое лицо, от имени и в интересах которого представитель совершает юридически значимые действия – сделки. Представляемым может быть любой гражданин с момента рождения или юридическое лицо – с момента возникновения в установленном порядке. В административном судопроизводстве представляемым может быть: административный истец (физические и юридические лица); административный ответчик (физические и юридические лица); лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший.

К третьим лицам, как правило, относятся гражданин либо юридическое лицо, с которым вследствие действий представителя устанавливаются,

¹ См., например, Советское гражданское право. Т. 1 / под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. С. 112; Гражданское право: учебник в 4-х томах. Общая часть / отв. ред. Е.А. Суханов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: изд-во МГУ им. М.В. Ломоносова, 2004. Т. 1. С. 547-549; Дороженко М.Ю. Гражданско-правовое регулирование представительства: проблемы теории и законодательства: дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 68 и др.

изменяются или прекращаются субъективные права и обязанности представляемого. Такие лица хотя и наличествуют в административном судопроизводстве, однако в качестве субъектов представительства в административном судопроизводстве не выступают.

Представитель – гражданин либо юридическое лицо, наделенные полномочием совершать юридически значимые действия в интересах и от имени представляемого. Гражданин в качестве представителя должен обладать полной дееспособностью, то есть быть совершеннолетним, не ограниченным в дееспособности.

В правовой науке предложена следующая классификация представителей:

- законный представитель;
- уполномоченный представитель;
- представитель, назначенный судом¹.

Законный представитель – лицо, правомочное выступать в защиту прав и законных интересов других лиц:

- несовершеннолетних;
- малолетних;
- недееспособных;
- ограниченно дееспособных;
- юридических лиц.

Так, законными представителями несовершеннолетних, малолетних детей, а также недееспособных или не обладающих полной дееспособностью граждан являются родители, усыновители, опекуны или попечители (ст. 52 ГПК РФ, ст. 59 АПК РФ, ст. 25.3 КоАП РФ). Более широкий перечень предложен в уголовном процессуальном законодательстве:

¹ Бортникова Н.А. Представительство по назначению суда в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2011. С. 12.

- родители, усыновители, опекуны или попечители несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого либо потерпевшего;
- представители учреждений или организаций, на попечении которых находится несовершеннолетний подозреваемый, обвиняемый либо потерпевший;
- органы опеки и попечительства (п. 12 ст.5 УПК РФ).

Однако законодательное определение «законный представитель в судопроизводстве» не содержит ни один действующий закон. В материальных законах определяется априори перечень лиц, являющихся законными представителями, но само определение данного понятия также отсутствует. Так, нормами Семейного кодекса Российской Федерации закреплено, что «родители являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий» (ст. 64 СК РФ). При этом «родительские права прекращаются по достижении детьми возраста восемнадцати лет (совершеннолетия), а также при вступлении несовершеннолетних детей в брак и в других установленных законом случаях приобретения детьми полной дееспособности до достижения ими совершеннолетия» (ст. 61 СК РФ).

В отношении усыновителей по смыслу ст. 137 СК РФ и во взаимосвязи со ст. 64 СК РФ, можно сделать вывод о том, что усыновители также являются законными представителями своих усыновленных детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

Права и обязанности опекуна или попечителя ребенка (ст. 148.1 СК РФ) возникают в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об опеке и попечительстве», в соответствии со ст. 15 которого «опекуны являются законными представителями своих подопечных и вправе

выступать в защиту прав и законных интересов своих подопечных в любых отношениях без специального полномочия»¹. В подтверждение этому Гражданский кодекс Российской Федерации, сохраняя статус законных представителей за опекунами и попечителями, устанавливает правило, что «опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки» (ст. 32 ГК РФ), «опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия» (ст. 31 ГК РФ).

Граждане могут оказаться в некоторых жизненных ситуациях, как правило, временных, однако в этот период они продолжают нуждаться в защите. Это такие, например, ситуации когда:

– дети, оставшиеся без попечения родителей, до передачи в семью на воспитание (усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии такой возможности в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– несовершеннолетние и недееспособные граждане, находящиеся под опекой или попечительством, если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат законодательству Российской Федерации и (или) законодательству субъектов Российской Федерации или интересам подопечных либо если опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов подопечных.

¹ Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 17. Ст. 1755.

В этих (пусть даже временных) ситуациях до устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью или в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, исполнение обязанностей опекуна (попечителя) детей временно возлагается на органы опеки и попечительства¹. Органы опеки и попечительства выступают в качестве законных представителей таких граждан².

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации уравнивает в правах и причисляет к статусу законного представителя опекунов и попечителей. Закон закрепляет за законными представителями полномочия по совершению от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым, с ограничениями, предусмотренными законом (ч. 3 ст. 52 ГПК РФ). К сожалению, некорректная интерпретация в проекте КАС не позволяет признать такое равенство за опекунами и попечителями. Так, согласно ч. 3 ст. 56 проекта КАС законные представители граждан, ограниченных в дееспособности по гражданскому праву, (к которым в данном случае закон относит родителей, усыновителей, попечителей или иных лиц, которым это право предоставлено федеральным законом) «совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым, с ограничениями, предусмотренными федеральными законами». Однако такие полномочия не закреплены за законными представителями недееспособных граждан – родителями, усыновителями, опекунами или иными лицами, которым это право предоставлено федеральным законом (к которым в данном случае не относятся попечители) (ч. 2 ст. 56 КАС).

¹ См., ст. 123 Семейного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.

² См., ст. 8 Федерального закона Российской Федерации от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 17. Ст. 1755.

Соответственно, по смыслу данной статьи, законные представители, а именно – родители, усыновители, опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом, выступающие в суде в интересах недееспособных граждан, не могут совершать от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым. Поскольку Конституцией Российской Федерации каждому предоставлено равное право «защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом» (ст. 45), «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» (ст. 46), будь то недееспособный гражданин либо гражданин, ограниченный в дееспособности, представляется целесообразным слова «Законные представители совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым, с ограничениями, предусмотренными федеральными законами» из ч. 3 ст.56 проекта КАС исключить, в отдельной части данной статьи закрепить права законных представителей.

Компаративный анализ норм, регулирующих процессуальный статус законного представителя, в различных процессуальных законах свидетельствует об отсутствии унифицированного подхода к данному вопросу. Так, такие процессуальные законы как ГПК РФ и КоАП РФ очень поверхностно дают представление о правах законных представителей в судопроизводстве. Часть 4 ст. 25.3 КоАП РФ содержит оговорку о том, что законные представители «имеют права и несут обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом в отношении представляемых ими лиц». В ГПК РФ вообще не содержатся нормы, закрепляющие права и обязанности законного представителя. Можно только в ч. 3 ст. 52 ГПК РФ встретить закрепление за законным представителем возможность «совершать от имени представляемых лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым». Очевидно, что

«совершать процессуальные действия» не одно и то же, что «иметь права и нести обязанности». Точно такая же картина в АПК РФ, в закон не включены правила, устанавливающие права и обязанности законного представителя. Не встретим положения, устанавливающие права и обязанности законного представителя, и в новейшем административном законодательстве (речь идет о проекте КАС). Показателен в данном случае пример УПК РФ, где отдельной статьей закреплены права законного представителя в судопроизводстве (ч. 1 ст. 428 УПК РФ). В данной норме, в частности, законному представителю несовершеннолетнего подсудимого предоставлены права: заявлять ходатайства и отводы; давать показания; представлять доказательства; участвовать в прениях сторон; приносить жалобы на действия (бездействие) и решения суда; участвовать в заседании судов апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

Как было отмечено ранее, административное судопроизводство осуществляется по правилам нескольких процессуальных законов: гражданского процессуального, арбитражного процессуального, законодательства об административных правонарушениях. Соответственно вопросы представительства, закрепленные в данных процессуальных нормативных актах, должны быть унифицированы. Необходимость единообразного правового регулирования административного судопроизводства, в том числе представительства в административном судопроизводстве, обусловлена специфическими особенностями процессуальной формы разрешения публично-правовых споров, являющихся основным источником административной судебной юрисдикции. Изложенное позволяет обосновать предложения по единообразному урегулированию вопросов судебного представительства в процессуальных законах, но прежде рассмотрим еще одну категорию представителя – законного представителя юридического лица.

Защиту прав и законных интересов юридического лица также осуществляют его законные представители. В соответствии со ст. 48 ГК РФ «дела организаций ведут в суде их органы, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральным законом, иными правовыми актами или учредительными документами, либо представители. Полномочия органов, ведущих дела организаций, подтверждаются документами, удостоверяющими служебное положение их представителей, а при необходимости учредительными документами». Такая трактовка не дает однозначного понимания, кто может выступать в суде в качестве законного представителя юридического лица. Более внятное разъяснение можно встретить в АПК РФ. В ст. 59 АПК РФ отмечено, что «дела организаций ведут в арбитражном суде их органы, действующие в соответствии с федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами организаций». Однако и из этого текста нельзя однозначно определить законного представителя. Наиболее удачный вариант содержится в ст. 25.4 КоАП РФ, в соответствии с которой законными представителями юридического лица «являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица». Данная норма позволяет сделать однозначный вывод, что в том случае, когда совершение действий представителя обусловлено предписанием закона, речь идет о законном представительстве. Так, к примеру, может выступать законным представителем единоличный исполнительный орган общества (генеральный директор, президент и другие) общества с ограниченной ответственностью, поскольку это предписано Федеральным законом Российской Федерации «Об обществах с ограниченной ответственностью»¹, акционерного общества – предписано Федеральным законом Российской Федерации «Об акционерных

¹ См., ст. 40 Федерального закона Российской Федерации от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. 7. Ст. 785.

обществах»¹, хозяйственного партнерства – предписано Федеральным законом Российской Федерации «О хозяйственных партнерствах»², государственных и муниципальных унитарных предприятий – предписано Федеральным законом Российской Федерации «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»³ и т.д.

Как справедливо отмечает Б.В. Россинский, существует и локальное нормативное регулирование организации и деятельности юридических лиц, которое выражается в принятии учредительных документов, принятых на их основе внутренних документов, а также большое количество актов правоприменительной деятельности самих органов управления (приказы, указания, решения и др.)⁴. Однако ведомственное нормотворчество не является основанием для предоставления полномочий законного представителя иному лицу. Необходимыми условиями допуска субъекта (руководителя, генерального директора, президента и др.) к законному представительству интересов юридического лица в судопроизводстве является наличие у такого субъекта собственной правоспособности, а также признание его, в соответствии с законом или учредительными документами, органом юридического лица.

По мнению С. Н. Братуся, органы юридического лица (организации) – это люди, которые в соответствии с законом, уставом или положением вырабатывают и осуществляют волю организации. Действия органа являются

¹ См., ст. 69 Федерального закона Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 1.

² См., ст. 19 Федерального закона Российской Федерации от 03 декабря 2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7058.

³ Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48. Ст. 4746.

⁴ Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. – М.: Норма, 2004. С. 117.

действиями самой организации¹. Поддерживая данную точку зрения Д.В. Винницкий отмечает, что орган как таковой не является субъектом каких-либо гражданских и налоговых правоотношений, обособленных от соответствующих прав и обязанностей организации. Соответственно, имеет место непосредственная реализация дееспособности организации². Можно согласиться с данным мнением лишь с поправкой на то, что «реализация дееспособности организации» осуществляется непосредственно через действия единоличного органа. Совершенно очевидно, что в качестве законного представителя может быть только его единоличный орган – физическое лицо, поскольку понятна невозможность исполнения этих функций коллегиальным органом управления³.

В поддержку данного мнения можно привести в пример законодательство об административных правонарушениях. Как верно отмечает С.Б. Панов «КоАП РФ возлагает на законного представителя юридического лица неоправданно широкий круг полномочий и не допускает возможности реализации этих полномочий иными лицами, в частности, уполномоченными представителями юридического лица»⁴.

Так, согласно ч. 4 ст. 25.4 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица; законному представителю объявляется о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) арестованными товарами, транспортными средствами и иными вещами (ч. 1 ст. 27.14 КоАП РФ); законному

¹ Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. – М., 1950. С. 200- 201.

² Винницкий Д. В. Налоговая правосубъектность организации // Журнал российского права. 2001. № 10.

³ Россинский Б.В. Там же.

⁴ Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: дисс. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. С. 128-129.

представителю вручается копия протокола об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей (ч. 6 ст. 27.14 КоАП РФ), а также копия протокола о временном запрете деятельности (ч. 5 ст. 27.16 КоАП РФ); в отношении него может быть применен привод (п. 1 ст. 27.15 КоАП РФ) и др.

Как отмечалось выше, действующее российское законодательство не имеет четкого конкретного определения понятия «законный представитель в судопроизводстве». В материальных законах можно встретить лишь перечень лиц, являющихся законными представителями, но само определение данного понятия также отсутствует. Аналогично в процессуальных законах присутствует только перечень лиц, являющихся законными представителями (ст. 52 ГПК РФ, ст. 59 АПК РФ, ст. 25.3 КоАП РФ, ст. 5 УПК РФ). При этом в данных перечнях указан лишь социальный статус законных представителей и не определено функциональное назначение законного представителя, выражающееся в полномочии осуществлять процессуальные действия в судопроизводстве.

В правовой литературе встречаются попытки сформулировать определения данной дефиниции. Наиболее удачное определение, на наш взгляд, предложено Б.В. Россинским. Автор определяет законного представителя как «лицо, правомочное выступать в защиту прав и законных интересов других граждан, которые либо недееспособны или ограниченно дееспособны, либо в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности, а также в защиту прав и законных интересов юридического лица»¹. Данное определение можно было бы назвать универсальным, поскольку оно определяет правомочия законного представителя в гражданских, семейных, трудовых, уголовных и иных правоотношениях. Однако оно не включает правомочия лица в процессуальных правоотношениях.

¹ Россинский Б.В. Указ. соч. С. 115.

Изложенное позволяет сформулировать определение понятия «законный представитель в судопроизводстве».

Законный представитель в судопроизводстве – лицо, правомочное выступать в судопроизводстве в силу указания закона в защиту прав и законных интересов других граждан, которые либо недееспособны или ограниченно дееспособны, либо в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности, в защиту прав и законных интересов юридического лица, а также осуществлять в судопроизводстве в полном объеме процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым.

В предложенном определении важное значение имеют слова «осуществлять в судопроизводстве в полном объеме процессуальные действия», поскольку в отличие от иных представителей (уполномоченный представитель, представитель, назначенный судом) законный представитель как доминирующий представитель в судопроизводстве вправе обладать процессуальными правами в полном объеме. За законными представителями, выступающими в защиту прав и законных интересов физических лиц, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, к которым действующее процессуальное законодательство относит родителей, усыновителей, опекунов, попечителей, органы опеки и попечительства, должно быть признано обязательное присутствие при рассмотрении дел в порядке в административного судопроизводства. Соответствующие изменения необходимо внести в положения процессуальных законов, регулирующих полномочия законных представителей.

Другая категория представителей в судопроизводстве – это *уполномоченные представители* (адвокат, защитник, представитель).

В Российской Федерации каждый может рассчитывать на квалифицированную юридическую помощь и вправе обратиться за помощью к юридически грамотному гражданину для представления его интересов в суде. Для оказания юридической помощи лицу в административном судопроизводстве могут участвовать адвокат, защитник, представитель.

Адвокатом является лицо, получившее в установленном законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность, является независимым профессиональным советником по правовым вопросам¹. Закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» закрепляет основные положения участия адвоката в судебном процессе. Соответственно, чтобы уяснить какими правами и обязанностями обладает адвокат, следует обратиться к специальному закону. Закон устанавливает следующие права адвоката:

1) собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также общественных объединений и иных организаций;

2) опрашивать с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к делу, по которому адвокат оказывает юридическую помощь;

3) собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

4) привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи;

5) беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине, в условиях, обеспечивающих конфиденциальность (в том числе в период его

¹ См.: ч. 1 ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.

содержания под стражей), без ограничения числа свиданий и их продолжительности;

б) фиксировать (в том числе с помощью технических средств) информацию, содержащуюся в материалах дела, по которому адвокат оказывает юридическую помощь, соблюдая при этом государственную и иную охраняемую законом тайну;

7) совершать иные действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Как видим, практически все перечисленные права адвоката относятся к досудебным (внесудебным) процессуальным действиям. По поводу судебного процессуального статуса адвоката закон гласит: «Полномочия адвоката, участвующего в качестве представителя доверителя в конституционном, гражданском и административном судопроизводстве, а также в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях, регламентируются соответствующим процессуальным законодательством Российской Федерации»¹. Если обратимся к процессуальному законодательству, то заметим, что наиболее широкие полномочия предоставлены адвокату законодательством об административных правонарушениях. Это, например, такие права, как: 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 Кодексом². Отметим, что «особую» широту действий в данной норме представляют слова «пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с

¹ См.: ст. 6 Федерального закона Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.

² См.: ст. 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

настоящим Кодексом». Однако в других процессуальных законах заметен иной подход к полномочиям адвоката – несколько ограничивающий его права. Так, согласно Гражданскому процессуальному кодексу адвокат не вправе совершать от имени представляемого такие процессуальные действия, как: «подписание искового заявления, предъявление его в суд, передачу спора на рассмотрение третейского суда, предъявление встречного иска, полный или частичный отказ от исковых требований, уменьшение их размера, признание иска, изменение предмета или основания иска, заключение мирового соглашения, передачу полномочий другому лицу (передоверие), обжалование судебного постановления, предъявление исполнительного документа к взысканию, получение присужденного имущества или денег»¹. Перечисленные полномочия должны быть специально оговорены в доверенности, выданной представляемым лицом. Такая же ограничивающая полномочия адвоката норма содержится в АПК РФ².

По-видимому, такой подход к адвокату в судопроизводстве вытекает из положений статусного специального закона, который дает определение адвокатской деятельности как «квалифицированной юридической помощи, оказываемой на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном законом, в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию»³. Существует мнение, что «адвокат не может выступать как лицо, участвующее в деле. Статус адвоката рассматривается как статус помощника, но не лица, которое выступает в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц. Выступая в качестве представителя, адвокат представляет лишь одну из сторон в гражданском судопроизводстве, в соответствии с этим он не имеет

¹ См., например, ст. 54 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

² См., например, ст. 62 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

³ См.: ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

широкого круга процессуальных прав»¹. Представляется, что автор вопреки смыслу закона (может умышленно) игнорирует самую главную цель адвоката – оказывать помощь лицам, в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

Адвокат действительно является наиболее квалифицированным специалистом в области права, поскольку «статус адвоката в Российской Федерации вправе приобрести лицо, которое имеет высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, либо ученую степень по юридической специальности. Указанное лицо также должно иметь стаж работы по юридической специальности не менее двух лет либо пройти стажировку в адвокатском образовании в установленные законом сроки»². Деятельность и членство в коллегиях (палатах) адвокатов постоянно контролируются президиумами коллегий (палат) адвокатов, которые оказывают им методическую помощь. Несомненно, повышенные требования являются гарантом высокой квалификации адвоката. По справедливому замечанию Т.А. Федотовой реальность и исполнимость конституционной гарантии об обеспечении каждому квалифицированной юридической помощи в современной системе правового обслуживания населения возможны пока применительно к адвокату, осуществляющему представительство как вид адвокатской деятельности³.

Если обратиться к истории развития законодательства об административных правонарушениях, то заметим, что КоАП РСФСР в редакции от 20 июня 1984 года устанавливал участие в качестве защитника

¹ Сазыкин А.В. Гражданское процессуальное право: учебник. – М.: ЭКСМО, 2007.

² См.: ст. 9 Федерального закона Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

³ Федотова Т. А. Адвокатская деятельность и проблемы судебного представительства : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 10.

только адвоката¹. Впоследствии в 2001 году в кодекс были внесены изменения², и в качестве лиц, оказывающих юридическую помощь, были обозначены защитник, адвокат и представитель. При этом к защитнику и представителю предъявлялись требования о наличии высшего юридического образования. Новое законодательство об административных правонарушениях (КоАП РФ), которое было введено в действие с 1 июля 2002 года и действует до настоящего времени, требования о наличии высшего юридического образования к защитникам и представителям не предъявляет. Такое нововведение законодателем, на наш взгляд, является ошибочным, поскольку ставит под вопрос возможность гарантировать гражданам конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи в производстве по делам об административных правонарушениях³. Разъясняя вопросы применения положений АПК РФ Высший Арбитражный Суд Российской Федерации указывает, что «представителями граждан в арбитражном суде могут быть и лица, не имеющие юридического образования»⁴.

Неприемлемым для правового государства является и то, что процессуальные законы (гражданский, арбитражный, законодательство об административной ответственности) ограничивают полномочия адвоката и ставят его на один уровень с защитником, порой даже не имеющим

¹ См.: ст. 250 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

² См.: Федеральный закон от 20 марта 2001 года № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией конвенции о защите прав человека и основных свобод» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 13. Ст. 1140.

³ Рябус О.А. Процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: дис. ...канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2006. С. 78.

⁴ Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 августа 2004 г. № 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2004. № 10.

специального образования, но согласно предоставленной ему доверенности, обладающим гораздо большим объемом полномочий в судопроизводстве. В этой связи представляется целесообразным исключить ограничения процессуальной деятельности в судопроизводстве в отношении адвоката.

Как выше отмечено, в качестве уполномоченного представителя в судопроизводстве может также выступать защитник. Уполномоченным представителем защитник признается нами на том основании, что он вправе осуществлять свои полномочия в судопроизводстве только в случае волеизъявления представляемого лица и при наличии доверенности. На законодательном уровне не установлено конкретно, какое лицо вправе выступать защитником, этот вопрос до сих пор остается дискуссионным. В теории существует несколько подходов к решению вопроса о допуске лица к осуществлению юридической защиты. Отдельные исследователи считают, что в качестве защитника может выступать любое лицо (даже не обладающее познаниями в области права)¹. Другие считают, что в качестве защитника могут выступать представители свободной профессиональной корпорации юристов – адвокатуры². Есть мнение, что в качестве защитника можно допускать государственных чиновников³. Также наделять полномочиями защитника можно лиц, обладающими правовыми познаниями, но не входящие в профессиональные корпорации юристов⁴.

В процессуальном законодательстве также не встретим единого унифицированного подхода к определению статуса защитника. Так, гражданский процессуальный и арбитражный процессуальный законы не содержат упоминаний о защитнике. В новейшем административном

¹ См., например, Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. – СПб, 1998. С. 105.

² См., например, Стецовский Ю.И. Советская адвокатура: Учебное пособие вузов. – М., 1989. С. 25; Полянский Н.Н. Права и роль в уголовной защите. – М., 1970. С. 25-26.

³ См., например, Лубашев Ю.Ф. Проблемы защиты по уголовным делам: дис. .. д-ра юрид.наук. – М., 1998. С. 70.

⁴ Чельцов-Бебутов М.А. Там же.

законодательстве (проекте КАС) такое лицо как защитник также не упоминается. Лишь в законодательстве об административных правонарушениях есть положения устанавливающие, что для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, привлекается защитник, для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель. При этом в ч. 2 ст. 25.5 КоАП РФ отмечено, что в качестве «защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо». Из этого следует, что в качестве защитника может быть допущен адвокат или иное лицо, равно как и в качестве представителя – адвокат или иное лицо. Законодательная установка дает основание полагать, что «защитник» по замыслу законодателя – это понятие, являющееся аккумулярующим понятием по отношению к адвокату и иным лицам; «представитель» понятие, являющееся аккумулярующим понятием по отношению к адвокату и иным лицам. Из этой формулы выведем, что адвокат – универсальный субъект, может выступать в роли адвоката (при предъявлении суду ордера), в роли защитника (при предъявлении суду доверенности), и также в роли представителя (при предъявлении суду доверенности). Напротив, защитник не адвокат, он «иное лицо»; представитель не адвокат, он «иное лицо». Следовательно, «защитник» и «представитель» в административном судопроизводстве тождественные понятия: у них равный объем полномочий; равный правовой и процессуальный статус; одна цель и предназначение.

Включение таких субъектов в законодательство об административных правонарушениях как «защитник» и «представитель» объясняется, по-видимому, стремлением законодателя придать производству по делам об административных правонарушениях инквизиционный характер: разделить субъектов на «сторону обвинения» и «сторону защиты». Можно также предположить, что защитник и представитель в качестве уполномоченных

представителей введен в целях обеспечения равного доступа к защите прав и законных интересов, как адвокатов, так и иных лиц, не имеющих статус адвоката, но по праву и желанию лица предоставить ему возможность участвовать в судопроизводстве.

Такая установка, конечно, не противоречит конституционной гарантии каждому реализовывать право на получение квалифицированной юридической помощи. Однако, на наш взгляд, это может быть осуществимо только в том случае, если лицо, оказывающее юридическую помощь, будет иметь высшее юридическое образование. К тому же защитник и представитель должны обладать полной дееспособностью и не состоять под опекой или попечительством.

Существует мнение о том, что «участие в производстве в качестве защитника иного лица, к тому же не владеющего профессиональными знаниями в области юриспруденции, не способствует оказанию квалифицированной юридической помощи и потому иное лицо следует исключить из положений ч. 2 ст. 25.5 КоАП РФ»¹. На наш взгляд не стоит так походя исключать участников производства по делам об административных правонарушениях. У лица может быть право выбора любого защитника, который по его мнению может квалифицированно оказать юридическую помощь. Другое дело, что это лицо в качестве защитника должно объективно иметь квалификацию, соответствующую возможности осуществлять профессионально юридическую помощь.

Учитывая важность административно-публичных отношений в социальном и правовом значении и в целях единообразного правового регулирования института представительства, предлагается установить в процессуальном законодательстве требование о наличии высшего

¹ Великая Т. В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005. С. 13.

юридического образования к лицам, осуществляющим юридическую помощь в административном судопроизводстве. В этой связи представляется необходимым внести соответствующие изменения в ст. 49 ГПК РФ, ч. 6 ст. 59 АПК РФ, ч. 2 ст. 25.5 КоАП РФ. В свою очередь, в новом административном процессуальном законодательстве (в том виде, в котором оно прогнозируется как интеграция частей гражданского, арбитражного процессов и процессуальной части законодательства об административных правонарушениях) инкорпорация данных норм обеспечит унифицированный подход к применению института представительства в административном судопроизводстве.

Особенности представительства по назначению суда порождают проблемы, связанные с его применением, вызывают необходимость дальнейшего его урегулирования. Установление законодателем обязательного представительства по назначению суда является конституционной гарантией каждому реализации права на получение квалифицированной юридической помощи.

Гражданское процессуальное законодательство устанавливает правомочия суда по назначению адвоката в качестве представителя в случаях:

- отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно;
- в других предусмотренных федеральным законом случаях.

К другим случаям, вероятнее всего, в административном судопроизводстве, осуществляемом по правилам гражданского процессуального закона, могут быть отнесены случаи обеспечения представительства при рассмотрении дел: о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение; об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Арбитражное процессуальное и законодательство об административных правонарушениях не содержат норм, закрепляющих такие полномочия суда.

В новом законодательстве (проект КАС) законодателем предусмотрены полномочия суда по назначению адвоката в качестве представителя в случаях:

- если у административного ответчика, место жительства которого неизвестно;

- если у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о принудительной госпитализации или о принудительном психиатрическом освидетельствовании, нет представителя;

- в других предусмотренных федеральным законом случаях.

К другим случаям могут быть отнесены производства:

- о взыскании в предусмотренных федеральным законом случаях налогов и обязательных платежей с физических лиц и некоммерческих организаций;

- о временном размещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или реадмиссии, в специальное учреждение;

- об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Представляется, что в целях обеспечения процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства государству следует принять на себя новое бремя расходов по оплате профессионального представительства по назначению суда. Целесообразно в этой связи унифицировать правовое регулирование представительства по назначению суда в административном судопроизводстве.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы.

1. Компаративный анализ норм, регулирующих процессуальный статус законного представителя, в различных процессуальных законах

свидетельствует об отсутствии унифицированного подхода к данному вопросу. Так, такие процессуальные законы как ГПК РФ и КоАП РФ очень поверхностно дают представление о правах законных представителей в судопроизводстве. Вопросы представительства, закрепленные в данных процессуальных нормативных актах, должны быть унифицированы.

2. Действующее российское законодательство не имеет четкого конкретного определения понятия «законный представитель в судопроизводстве». В материальных законах можно встретить лишь перечень лиц, являющихся законными представителями, но само определение данного понятия также отсутствует. Аналогично в процессуальных законах присутствует только перечень лиц, являющихся законными представителями (ст. 52 ГПК РФ, ст. 59 АПК РФ, ст. 25.3 КоАП РФ, ст. 5 УПК РФ). При этом в данных перечнях указан лишь социальный статус законных представителей и не определено функциональное назначение законного представителя, выражающееся в полномочии осуществлять процессуальные действия в судопроизводстве.

Изложенное позволяет сформулировать определение понятия «законный представитель в судопроизводстве».

Законный представитель в судопроизводстве – лицо, правомочное выступать в судопроизводстве в защиту прав и законных интересов других граждан, которые либо недееспособны или ограниченно дееспособны, либо в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности, в защиту прав и законных интересов юридического лица, а также осуществлять в судопроизводстве в полном объеме процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым.

В предложенном определении важное значение имеют слова «осуществлять в судопроизводстве в полном объеме процессуальные действия», поскольку в отличие от иных представителей (уполномоченный

представитель, представитель, назначенный судом) законный представитель как доминирующий представитель в судопроизводстве вправе обладать процессуальными правами в полном объеме.

3. За законными представителями, выступающими в защиту прав и законных интересов физических лиц, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, к которым действующее процессуальное законодательство относит родителей, усыновителей, опекунов, попечителей, органы опеки и попечительства, должно быть признано обязательное присутствие при рассмотрении дел в порядке в административного судопроизводства. Соответствующие изменения необходимо внести в положения процессуальных законов, регулирующих полномочия законных представителей.

4. Неприемлемым для правового государства является то, что процессуальные законы (гражданский, арбитражный, законодательство об административной ответственности) ограничивают полномочия адвоката и ставят его на один уровень с защитником, порой даже не имеющим специального образования, но согласно предоставленной ему доверенности, обладающим гораздо большим объемом полномочий в судопроизводстве. В этой связи представляется целесообразным исключить ограничения процессуальной деятельности в судопроизводстве в отношении адвоката.

5. Учитывая важность административно-публичных отношений в социальном и правовом значении и в целях единообразного правового регулирования института представительства, предлагается установить в процессуальном законодательстве требование о наличии высшего юридического образования к лицам, осуществляющим юридическую помощь в административном судопроизводстве. В этой связи представляется необходимым:

1) Статью 49 ГПК РФ дополнить абзацем следующего содержания: «Представителями в суде в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, могут быть дееспособные лица, не состоящие под опекой или попечительством, имеющие высшее юридическое образование и надлежащим образом оформленные полномочия на ведение дела».

2) Часть 6 статьи 59 АПК РФ изложить следующим образом: «Представителем в арбитражном суде в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, может быть дееспособное лицо, не состоящее под опекой или попечительством, имеющее высшее юридическое образование и надлежащим образом оформленные и подтвержденные полномочия на ведение дела, за исключением лиц, указанных в статье 60 настоящего Кодекса».

3) Часть 1 статьи 25.5 КоАП РФ изложить следующим образом: «Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать адвокат и (или) защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель».

4) Часть 2 статьи 25.5 КоАП РФ изложить следующим образом: «В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается лицо, обладающее полной дееспособностью, не состоящее под опекой или попечительством и имеющее высшее юридическое образование».

6. Особенности представительства по назначению суда порождают проблемы, связанные с его применением, вызывают необходимость дальнейшего его урегулирования. Установление законодателем обязательного представительства по назначению суда является

конституционной гарантией каждому реализации права на получение квалифицированной юридической помощи.

Представляется, что в целях обеспечения процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства государству следует принять на себя новое бремя расходов по оплате профессионального представительства по назначению суда. Целесообразно в этой связи унифицировать правовое регулирование представительства по назначению суда в административном судопроизводстве и закрепить соответствующую норму в ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ.

ГЛАВА 2. ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Представительство в судебном рассмотрении дел в порядке административного судопроизводства в системе арбитражных судов и судов общей юрисдикции: сравнительно-правовой анализ

В судах общей юрисдикции и арбитражных судах в порядке административного судопроизводства рассматриваются дела по правилам ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ. В данном параграфе проведем сравнительно-правовой анализ норм ГПК РФ и АПК РФ, вопросы представительства в законодательстве об административных правонарушениях подробно рассмотрим в следующем параграфе.

По нормам гражданского процессуального законодательства суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений:

- об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или реадмиссии, в специальное учреждение;
- об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;
- иные дела, возникающие из публичных правоотношений.

Соответственно, общие правила о представительстве, закрепленные в ГПК РФ, распространяются на дела, разрешаемые в судах общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства.

В первую очередь, коснемся проблемных вопросов институционального характера, кстати, не единожды поднимаемых в теории права и, в известной мере, в законодательстве. Прежде всего, это проблемы соотношения участника процесса и представителя. Обращая внимание на эту проблему Е.Г. Тарло отмечает, что в законодательстве далеко не всегда проводится четкое «размежевание полномочий судебного представителя и его процессуальных обязанностей»¹. Очевидно, что между этими понятиями существует тесная связь, но они не тождественны. Полномочиями представителя наделяет представляемое лицо, процессуальный статус представителя определяется процессуальным законодательством о порядке судопроизводства. Однако если говорить о гражданском процессуальном законе, то здесь мы увидим, что представитель не является участником процесса, он не включен в перечень лиц, являющихся участниками, и, соответственно, не может пользоваться правами, предоставленными законом участникам процесса. В главе 4 ГПК РФ дан перечень лиц, участвующих в деле. Это – стороны, третьи лица, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения, заявители и другие заинтересованные лица по делам особого производства и по делам, возникающим из публичных правоотношений. Слова «другие заинтересованные лица по делам, возникающим из публичных правоотношений» можно было бы отнести к представителю, однако представительство в судопроизводстве выделено в самостоятельный раздел (гл. 5 ГПК РФ), то есть представители отделены от участников процесса, да и те процессуальные полномочия, которые в данном

¹ Тарло Е.Г. Проблемы профессионального представительства в судопроизводстве России: дис. ...д-ра юрид. наук. – М., 2004. С. 65.

разделе закреплены за представителем, имеют довольно большие ограничения по сравнению с правами участника процесса.

Так, ст. 35 ГПК РФ устанавливает права участников процесса. Они заключаются в том, что «лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам; заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; обжаловать судебные постановления и использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве другие процессуальные права».

За представителем же закреплены ограниченные полномочия. Так в ст. 54 ГПК РФ говорится, что «представитель вправе совершать от имени представляемого все процессуальные действия». Однако, как следует дальше из текста этой статьи, «право представителя на подписание искового заявления, предъявление его в суд, передачу спора на рассмотрение третейского суда, предъявление встречного иска, полный или частичный отказ от исковых требований, уменьшение их размера, признание иска, изменение предмета или основания иска, заключение мирового соглашения, передачу полномочий другому лицу (передоверие), обжалование судебного постановления, предъявление исполнительного документа к взысканию, получение присужденного имущества или денег должно быть специально оговорено в доверенности, выданной представляемым лицом».

Если провести сравнительный анализ приведенных текстов, то в первом случае (ст. 54 ГПК РФ) закреплены в основном те права, которые лица вправе совершать в ходе судебного рассмотрения дела, то есть в

судопроизводстве (это – знакомиться с материалами дела, задавать вопросы, давать объяснения суду и т.д.). Тогда как во втором случае (ст. 54 ГПК РФ) большая часть полномочий может быть осуществлена во внесудебной процедуре (это – подписание искового заявления; передача спора на рассмотрение третейского суда; отказ от исковых требований; заключение мирового соглашения; предъявление исполнительного документа к взысканию и др.).

Арбитражный процессуальный закон является более прогрессивным в этом смысле законом. Представитель в АПК РФ относится к иным участникам процесса. В состав лиц, участвующих в деле, включены: стороны; заявители и заинтересованные лица; третьи лица; прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и организации, граждане, обратившиеся в арбитражный суд в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. В отношении иных участников арбитражного процесса закон указывает, что «в арбитражном процессе наряду с лицами, участвующими в деле, могут участвовать их представители» (ст. 54 АПК РФ).

Соответственно полномочия лиц, участвующих в деле, и представителей должны быть тождественными.

Заметим, что АПК РФ содержит гораздо более широкий перечень полномочий лиц, участвующих в деле, нежели гражданский процессуальный закон. Так, ст. 41 АПК РФ устанавливает следующие права участвующих в деле лиц: «право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии; заявлять отводы; представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в деле, до начала судебного разбирательства; участвовать в исследовании доказательств; задавать вопросы другим участникам арбитражного процесса, заявлять ходатайства, делать заявления, давать объяснения арбитражному суду, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения

дела вопросам; знакомиться с ходатайствами, заявленными другими лицами, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле; знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, знать о принятых по данному делу судебных актах и получать копии судебных актов, принимаемых в виде отдельного документа; знакомиться с особым мнением судьи по делу; обжаловать судебные акты; пользоваться иными процессуальными правами, предоставленными им настоящим Кодексом и другими федеральными законами». Ограничения полномочий представителя заключаются по поводу права на подписание искового заявления и отзыва на исковое заявление, заявления об обеспечении иска, передачи дела в третейский суд, полного или частичного отказа от исковых требований и признания иска, изменения основания или предмета иска, заключения мирового соглашения и соглашения по фактическим обстоятельствам, передачи своих полномочий представителю другому лицу (передоверие), а также права на подписание заявления о пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, обжалование судебного акта арбитражного суда, получение присужденных денежных средств или иного имущества.

В теории права дискуссии о статусе представителя ведутся давно. Основные разногласия касаются вопроса: является ли представитель участником процесса?

Сторонники разъединения в процессе участников и их представителей приводят следующие доводы: представители действуют от имени представляемых; права представителей производны от права представляемых; представители не имеют собственного интереса в деле и потому не являются субъектами процесса¹.

¹ См., например, Гурвич М.Л. Лекции по советскому гражданскому процессу. – М.: ВЮЗИ, 1950; Добровольский А.А. Участники советского гражданского процесса. Труды Свердловск. юр. ун-та. – Свердловск, 1975. С. 40 и др.

Сторонники включения представителей в число участников процесса в свое время ссылались на Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, статья 28 которых объединяла участников и их представителей¹. Они доказывали, что представитель может иметь собственный интерес в деле, и он (интерес) может быть как материальный, так и процессуальный. Процессуальный интерес, по их мнению, присущ не только традиционным участникам процесса, но их представителям. При этом представители в процессе имеют ряд самостоятельных прав и обязанностей.

Результаты прошлого века исследований, на наш взгляд, сохраняют свою содержательность, востребованность и в современных условиях российской действительности. Поддерживая данную позицию, добавим, что современное процессуальное законодательство наделяет много большими полномочиями представителей, чем это было в прошлом. Так, действующее процессуальное гражданское и арбитражное законодательство содержит следующие нормы, характеризующие высокую самостоятельность представителя:

- представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым;
- по отдельным категориям дел предусмотрено обязательное участие представителя в судебном процессе;
- в отдельных случаях законные представители обязаны поручить ведение дела представителю;
- в определенных случаях суд назначает представителя;
- дела организации могут вести в суде уполномоченные ею лица;
- закон включает положения, устанавливающие обязанность граждан вести дела только через представителя.

¹ См., например, Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. – М., 1950; Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. – М., 1968; Курс советского гражданского процессуального права. Т. 1. – М., 1981. С. 303 и др.

Законом также установлен порядок разрешения судом дела без личного участия заинтересованных лиц через представителя. В этом случае представитель совершает вместо представляемого лица все процессуальные действия, например, при пересмотре (изменении или отмены) обжалуемых судебных актов в порядке надзора (предусмотрен ст. 299 АПК РФ, ст. 391.5 ГПК РФ).

Приведенные аргументы позволяют сделать вывод о том, что представитель в административном судопроизводстве (какими бы нормами не регулировался его статус – гражданскими процессуальными или арбитражными процессуальными) должен быть признан участником процесса.

В целях совершенствования деятельности судебного представителя в административном судопроизводстве необходимо проведение комплексной работы по гармонизации соответствующих разделов гражданского и арбитражного процессуального законодательства, устанавливающих процессуальный статус представителя (защитника). В этой связи, представляется необходимым, в первую очередь, унифицировать перечень полномочий лиц, участвующих в деле: взять за основу норму статьи 41 АПК РФ, но включить в нее из статьи 35 ГПК РФ такое важное на наш взгляд полномочие как «ходатайство об истребовании доказательств». Во вторую очередь, также поступить с нормами, регламентирующими полномочия представителя: за основу взять ст. 62 АПК РФ, но дополнить ее из ст. 54 ГПК РФ правом на «предъявление исполнительного документа к взысканию».

Придерживаясь ранее высказанной точки зрения о том, что административное судопроизводство осуществляется посредством двух видов процессуальной деятельности (деятельности по привлечению к административной ответственности и деятельности по разрешению административно-правовых споров), необходимо уточнить следующее: деятельность по привлечению к административной ответственности

регламентирована процессуальными нормами законодательства об административных правонарушениях (КоАП РФ); деятельность по разрешению административно-правовых споров – процессуальными нормами ГПК РФ и АПК РФ. Это приводит к выводу о том, что нормы ГПК РФ и АПК РФ, устанавливающие полномочия представителя (защитника, адвоката), должны быть, по крайней мере, тождественны. Однако сравнительно-правовой анализ соответствующих положений процессуальных кодексов (ГПК РФ и АПК РФ) свидетельствует о том, что процессуальный статус данных субъектов далеко не равнозначен. Здесь, как и в законодательстве об административных правонарушениях, статус адвоката не соответствует его высокому призванию быть гарантом конституционного права каждого на получение квалифицированной юридической помощи. Фактически, действуя на основании ордера, адвокат ограничен в процессуальных полномочиях и не может осуществлять значительный перечень прав, если они не оговорены в доверенности. Это обстоятельство является наиболее значительным в случаях, когда закон закрепляет за судом право назначать адвоката в качестве представителя, например, в случае отсутствия представителя у лица, место жительства которого неизвестно.

Очевидно, что в этом случае адвокат не может получить доверенность на право совершения процессуальных действий у отсутствующего лица, а, следовательно, круг полномочий адвоката будет существенно ограничен. Законом, правда, предоставлено в этом случае право адвокату «обжаловать судебные постановления по данному делу» (ст. 50 ГПК РФ). Заметим, что арбитражный процессуальный закон также не содержит право суда назначать лицу адвоката.

Представляется, что существует острая необходимость ввести унифицированную норму в ГПК РФ и АПК РФ, устанавливающую для суда возможность назначать представителя лицу. В литературе есть аналогичные предложения, отдельные из них, на наш взгляд, подлежат критическому

анализу. Так, Н.А. Бортникова предлагает предоставить право суду назначать адвоката в случае отсутствия представителя «если в отношении этого лица у суда возникло обоснованное сомнение в его психическом здоровье и может быть поставлен вопрос о признании его недееспособным», а также в случае «обоснованного сомнения в том, что законный представитель этого лица может добросовестно выполнять свои обязанности по защите прав и интересов этих лиц»¹. Трудно представить судью, не имеющего специального медицинского образования, но «обоснованно сомневающегося», что гражданин психически нездоров, или «обоснованно сомневающегося», что законный представитель недобросовестный, и на этом основании решающего вопрос о необходимости привлечения представителя. Такие широкие дискреционные полномочия судьи, на наш взгляд, не будут способствовать всестороннему, полному, объективному и непосредственному разрешению дела.

Вместе с тем, полномочия суда назначать представителя лицу должны быть закреплены гарантией государства по обеспечению расходов по оплате профессионального представительства. В этой связи, предлагается ст. 50 ГПК РФ изложить в следующей редакции:

«Статья 50. Представители, назначаемые судом

Суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у лица, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях. Адвокат, назначенный судом в качестве представителя в случаях, предусмотренных настоящей статьей, вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому, с ограничениями, предусмотренными законом. В случае

¹ Бортникова Н.А. Представительство по назначению суда в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2011. С. 110-128.

если адвокат участвует в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации».

Такую же норму целесообразно включить в главу 6 АПК РФ.

Участие представителя (защитника, адвоката) в административном судопроизводстве является важным элементом гарантии обеспечения и защиты прав и законных интересов участвующих в деле лиц. Вопрос о нарушении процедуры привлечения к административной ответственности, выражающемся в ненадлежащем извещении представителя (защитника, адвоката) в судебной правоприменительной практике является основанием для изменения вынесенных административным органом решений. Несоблюдение административным органом при составлении протокола требований, установленных ст. 28.2 КоАП РФ (в частности требования надлежащего извещения лица, привлекаемого к ответственности, и его представителя), влечет нарушение прав лица, привлекаемого к административной ответственности, и не позволяет всесторонне, полно и объективно рассмотреть материалы административного дела, в частности, установить конкретные обстоятельства, имеющие существенное значение для установления его вины. В арбитражной судебной практике довольно часто встречаются примеры, когда суд признает незаконным и отменяет постановление административного органа о назначении административного наказания. Так, например арбитражный суд Удмуртской Республики установив, что административный орган (Государственная инспекция безопасности дорожного движения Государственного учреждения «Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Ижевску») не известил надлежащим образом законного представителя общества о времени и месте составления протокола об административном правонарушении, в связи с чем протокол об административном

правонарушении составлен административным органом без участия законного представителя заявителя в отсутствие доказательств его надлежащего извещения о времени и месте составления протокола. По этому поводу Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации дал разъяснения, что нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа (ч. 2 ст. 211 АПК РФ) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело¹. Суд посчитал, что указанные процессуальные нарушения являются существенными, устранение их в судебном заседании не представляется возможным, признал незаконным и отменил постановление начальника Государственной инспекции безопасности дорожного движения Государственного учреждения «Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Ижевску»². Другой пример. Арбитражный суд Пермского края признал незаконным и отменил постановление Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Пермскому краю в отношении ОАО «Российские железные дороги», так как дело об административном правонарушении было рассмотрено в отсутствие сведений об извещении общества о времени и месте его рассмотрения и без участия представителя общества, что лишило заявителя пользоваться правами в ходе производства по делу об административном

¹ См.: п. 10 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02 июня 2004г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. № 8. 2004.

² Решение арбитражного суда Удмуртской Республики от 16 июля 2014 г. по делу № А71-4620/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

правонарушении¹. Другой пример. Судья Таганского районного суда г. Москвы, рассмотрев дело в отношении ООО ПТФ «Аней», установил, что протокол об административном правонарушении составлен в отсутствие законного представителя юридического лица, который на составление данного протокола надлежащим образом не извещался. Признал, что данное обстоятельство свидетельствует о существенном нарушении требований ст.28.2 КоАП РФ, что влечет нарушение права на защиту юридического лица, а поэтому подлежит устранению. Судья принял решение вернуть руководителю 5 РОГПН Управления по ЦАО ГУ МЧС России по г.Москве для устранения недостатков, изложенных в описательной части определения².

Аналогичные решения принимаются вышестоящими судебными инстанциями в отношении судебных постановлений, вынесенных нижестоящими судами. Так, например, судья Ленинградского областного суда, рассмотрев жалобу о том, что дело об административном правонарушении в отношении ООО «СтройИнвест» рассмотрено Всеволожским городским судом Ленинградской области без извещения общества о слушании дела и в отсутствие уполномоченного представителя общества, признал жалобу подлежащей удовлетворению. Постановление судьи Всеволожского городского суда Ленинградской области отменил и направил на новое рассмотрение в тот же суд³.

По этому поводу Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации дал разъяснения, что при рассмотрении дел об оспаривании решений (постановлений) административных органов о привлечении к административной ответственности судам следует проверить, были ли

¹ Решение Арбитражного суда Пермского края от 8 июля 2014 г. по делу № А50-8722/2014 // СПС «Консультант Плюс».

² Решение судьи Таганского районного суда г. Москвы Александровой С.Ю. от 30 декабря 2010 года дело № 5-52-10/7с // СПС «Консультант Плюс»

³ Решение судьи Ленинградского областного суда Морозковой Е.Е. от 17 мая 2011г. по делу № 7- 317/2011// СПС «Консультант Плюс».

приняты административным органом необходимые и достаточные меры для извещения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении в целях обеспечения возможности воспользоваться правами, предусмотренными статьей 28.2 КоАП РФ¹. Суду следует проверить, имеются ли в материалах дела доказательства надлежащего извещения заявителя о судебном разбирательстве в суде первой инстанции².

Что же является надлежащим извещением? Этот вопрос и неоднозначное его решение долгое время возникал в судебной правоприменительной практике. Арбитражными судами при рассмотрении дел об административных правонарушениях неоднократно принимались решения о признании представителя надлежащим образом извещенным. Так, Арбитражный суд Владимирской области, рассматривая дело о привлечении к административной ответственности ЗАО «ДИКСИ Юг», пришел к выводу о принятии административным органом (Управлением Роспотребнадзора по Владимирской области) достаточных мер в целях извещения лица о месте и времени составления протокола. Суд при этом указал, что если протокол об административном правонарушении составлен в отсутствие законного представителя юридического лица, но извещение о времени и месте составления протокола об административном правонарушении направлено

¹ См.: п. 24 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02 июня 2004г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. № 8. 2004.

² Разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом ВАС РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда Российской Федерации / См.: ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 04 июня 2014 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 23. Ст. 2921.

Обществу по адресу государственной регистрации указанного лица, и сослался на абз. 2 п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридических лиц». Согласно данному пункту разъяснения юридическое лицо несет риск последствий неполучения юридически значимых сообщений, поступивших по его адресу, указанному в Едином государственном реестре юридических лиц¹.

Арбитражный Суд Российской Федерации отличался активной позицией и быстрым реагированием на разрешение возникающих вопросов по судебной практике применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, в том числе вопросов, касающихся института представительства. Так, в 2011 г. Пленум дал разъяснения, что для лиц, извещенных надлежащим образом о судебном разбирательстве, уважительными могут быть признаны, в частности, причины, связанные с отсутствием у них по обстоятельствам, не зависящим от этих лиц, сведений об обжалуемом судебном акте². Это могут быть, например, такие ситуации, когда направление юридическому лицу телеграмм с информацией о процессуальных действиях осуществлено без учета времени, необходимого для прибытия его законного представителя или защитника, находящихся в другом городе, для участия в таких действиях, либо извещение о времени и

¹ Решение ФАС Владимирской области от 12 августа 2014 г. по делу № А11-4487/2014 // СПС «Консультант Плюс»; см., также: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 16 апреля 2009 г. по делу № А19-2333/09 // СПС «Консультант Плюс»; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 27 января 2009 г. по делу № А19-9662/08// СПС «Консультант Плюс»; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 25 марта 2009 г. по делу № А33-8887/08// СПС «Консультант Плюс».

² Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2011 г. №30 «О внесении изменений в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 мая 2009 года № 36 "О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции"» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. №5. 2011.

месте составления протокола об административном правонарушении должно обеспечивать реальную возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении. В таких случаях суд признает извещение представителя ненадлежащим и выносит соответствующее решение по делу¹. Как, например, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа рассмотрев в судебном заседании кассационную жалобу ОАО «Канский машиностроительный завод «Сегмент»» на решение Арбитражного суда Красноярского края, постановление Третьего арбитражного апелляционного суда, установил, что телеграммы с извещением о времени и месте составления протокола об административном правонарушении направлены за два дня до его составления и вручены за один день до его составления заместителю директора, который уведомил таможенный орган о невозможности прибытия законного представителя для участия в составлении протокола в связи с его нахождением в командировке в другом городе. Выявлено, что судами первой и апелляционной инстанций не исследованы обстоятельства, объективно препятствующие участию законного представителя юридического лица или защитника в составлении протокола об административном правонарушении, судебные акты отменены, а дело направлено на новое рассмотрение².

При указании заявителем на эти причины как на основание для восстановления срока суду следует проверить, имеются ли в материалах дела доказательства надлежащего извещения заявителя о судебном разбирательстве в суде первой инстанции. Если лицо не извещено о судебном разбирательстве надлежащим образом, суд рассматривает вопрос о наличии оснований для восстановления срока на подачу апелляционной жалобы с

¹ См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 15 декабря 2008 г. по делу № А19-5609/08-27-04АП-2563/08 // СПС «Консультант Плюс»; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 19 декабря 2007 г. по делу № А33-9855/0 // СПС «Консультант Плюс».

² Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12 января 2009 г. по делу № А33-8788/08 // СПС «Консультант Плюс».

учетом того, что данный срок исчисляется с даты, когда это лицо узнало или должно было узнать о нарушении его прав или законных интересов обжалуемым судебным актом.

Не могут, как правило, рассматриваться в качестве уважительных причин необходимость согласования с вышестоящим органом (иным лицом) вопроса о подаче апелляционной жалобы, нахождение представителя заявителя в командировке (отпуске), кадровые перестановки, отсутствие в штате организации юриста, смена руководителя (его нахождение в длительной командировке, отпуске), а также иные внутренние организационные проблемы юридического лица, обратившегося с апелляционной жалобой»¹.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что административные органы, суды общей юрисдикции и арбитражные суды совершают идентичные ошибки. На наш взгляд одной из причин такого положения является отсутствие унифицированного подхода к регламентации статуса представителя во всех видах судопроизводства. Необходимость единообразного правового регулирования вопросов представительства в административном судопроизводстве обусловлена, прежде всего, тем, что осуществление административного судопроизводства разными видами судов не приносит надлежащего эффекта единства судебной практики и системы как совокупности органов, осуществляющих функции судебной власти.

Статистические данные Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации за последние три года наглядно свидетельствуют о состоянии дел, рассмотренных в порядке административного судопроизводства (табл. 1)².

¹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 мая 2009 г. № 36 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции»// Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. № 8. 2009.

² Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов в Российской Федерации в 2013 году // Высший Арбитражный Суд Российской Федерации: сайт. URL: http://www.arbitr.ru/upimg/BA56B64409E63370CC611FE1DCC99CB8_an_zap.pdf

Таблица 1.

Рассмотрено дел	2011	2012	+ к 2011%	2013	+ к 2012%
Об административных правонарушениях	88 756	102 743	15,8%	119 278	16,1%
об оспаривании решений административных органов	45 920	58 612	27,6%	68 760	17,3%
о привлечении к административной ответственности	42 836	44 131	3,0%	50 518	14,5%

Тенденция к росту количества административных дел и дел об административных правонарушениях провоцирует соответственно рост количества ошибок, совершаемых при разрешении таких дел. Активная роль высших судебных инстанций по разъяснению вопросов применения законов и иных нормативных правовых актов судами, в том числе вопросов, касающихся института представительства, не спасает сложившуюся ситуацию. Представляется, что достижение ожидаемого эффекта сокращения количества незаконных административных и судебных решений возможно путем гармонизации соответствующих разделов гражданского и арбитражного процессуального законодательства, устанавливающих процессуальный статус представителя (защитника).

Построение унифицированной структуры соответствующих разделов процессуальных законов, регулирующих вопросы представительства в суде, посредством трансформации норм законов приведет к единообразному правоприменению, и в перспективе, в каком бы виде ни была предложенная законодателем конструкция административного судопроизводства,

инкорпорация норм института представительства не составит особых трудностей в её проведении.

На основании изложенного и с учетом отдельных выводов, сделанных в предыдущих параграфах, представляется возможным предложить унифицированный вариант главы, регламентирующей порядок и условия судебного представительства.

«Глава. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В СУДЕ

Статья 1. Ведение дел в суде через представителей.

1. Граждане вправе вести свои дела в суде лично или через представителей. Ведение дела лично не лишает гражданина права иметь по этому делу представителей.

2. Дела организаций ведут в суде их органы, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральным законом, иными правовыми актами или учредительными документами, либо представители.

От имени ликвидируемой организации в суде выступает уполномоченный представитель ликвидационной комиссии.

Статья 2. Лица, которые могут быть представителями в суде

1. Представителями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций могут выступать в суде адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица.

2. Представителями в суде в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, могут быть дееспособные лица, не состоящие под опекой или попечительством, имеющие высшее юридическое образование и надлежащим образом оформленные и подтвержденные полномочия на ведение дела.

Статья 3. Законные представители

1. Права, свободы и законные интересы недееспособных или не обладающих полной дееспособностью граждан защищают в суде их

родители, усыновители, опекуны, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом.

2. По делу, в котором должен участвовать гражданин, признанный в установленном порядке безвестно отсутствующим, в качестве его представителя выступает лицо, которому передано в доверительное управление имущество безвестно отсутствующего.

3. Законные представители совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым, с ограничениями, предусмотренными законом.

Законные представители могут поручить ведение дела в суде другому лицу, избранному ими в качестве представителя.

Статья 4. Лица, которые не могут быть представителями в суде

Представителями в суде не могут быть судьи, заседатели, следователи, прокуроры, помощники судей и работники аппарата суда. Данное правило не распространяется на случаи, если указанные лица выступают в суде в качестве представителей соответствующих органов или законных представителей.

Статья 5. Представители, назначаемые судом

Суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у лица, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях. Адвокат, назначенный судом в качестве представителя в случаях, предусмотренных настоящей статьей, вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому, с ограничениями, предусмотренными законом.

В случае если адвокат участвует в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации.

Статья 6. Полномочия представителя

1. Полномочия руководителей организаций, действующих от имени организаций в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами, подтверждаются представляемыми ими суду документами, удостоверяющими их служебное положение, а также учредительными и иными документами.

2. Полномочия законных представителей подтверждаются представленными суду документами, удостоверяющими их статус и полномочия.

3. Полномочия адвоката на ведение дела в суде удостоверяются в соответствии с федеральным законом.

4. Полномочия других представителей на ведение дела в суде должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом, а в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом, в ином документе. Полномочия представителя могут быть определены также в устном заявлении, занесенном в протокол судебного заседания, или письменном заявлении представляемого в суде.

Представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, за исключением действий, указанных в части 7 настоящей статьи, если иное не предусмотрено в доверенности или ином документе.

В доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе должно быть специально оговорено право представителя на подписание искового заявления и отзыва на исковое заявление, заявления об обеспечении иска, передачу дела в третейский суд, полный или частичный отказ от исковых требований и признание иска, изменение основания или предмета иска, заключение мирового соглашения и соглашения по

фактическим обстоятельствам, передачу своих полномочий представителя другому лицу (передоверие), а также право на подписание заявления о пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, обжалование судебного акта арбитражного суда, предъявление исполнительного документа к взысканию, получение присужденных денежных средств или иного имущества.

Статья 7. Оформление полномочий представителя

1. Полномочия представителя должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с законом.

Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо организацией, в которой работает или учится доверитель, товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором находится доверитель, администрацией стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении, командиром (начальником) соответствующих воинских части, соединения, учреждения, военной профессиональной образовательной организации, военной образовательной организации высшего образования, а также начальником соответствующего места лишения свободы.

3. Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации.

4. Доверенность от имени индивидуального предпринимателя должна быть им подписана и скреплена его печатью или может быть удостоверена в соответствии с частью 2 настоящей статьи».

§ 2. Представительство в судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях

В ст. 48 Конституции Российской Федерации закреплено: «каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения».

Это положение нашло отражение в нормах законодательства об административных правонарушениях. Как выше отмечалось, административное судопроизводство осуществляется, в том числе по правилам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В этой связи интерес представляют вопросы правового регулирования института представительства в данном виде административного судопроизводства. Вместе с тем, соответствующим направленности настоящего исследования представляется вывод о целесообразности рассмотрения вопросов, касающихся лишь представительства на стадии судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях. Такой вывод обусловлен юридическими основаниями и целевой направленностью стадии судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях, характеризующих ее как процессуальную форму осуществления административной юрисдикции.

Так, согласно ч. 1 ст. 25.5 КоАП РФ юридическую помощь лицу, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, оказывает защитник, а потерпевшему от административного правонарушения – его представитель. Как видим, закон

выделяет несколько категорий субъектов представительства: субъектов права на получение квалифицированной юридической помощи и субъектов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь.

По мнению Я.В. Серебрякова субъектами, имеющими право на получение квалифицированной юридической помощи, являются «потерпевший, а в большей степени лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении»¹. К этой категории наряду с физическими лицами, автор также относит и юридических лиц.

К субъектам, оказывающим юридическую помощь лицам, относятся защитник и представитель. При этом в качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо².

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Права и интересы представляемого лица адвокат отстаивает посредством использования различных приемов и способов, оптимизирующих его деятельность.

Основополагающими принципами такой деятельности являются:

- законность тактических действий защитника;
- этичность тактических приемов и методов, используемых защитником в ходе производства по делу об административном правонарушении;
- приоритетность интересов представляемого лица;
- планомерность при реализации тактических возможностей³.

¹ Серебряков Я.В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2003. — С. 13-15.

² См., ч. 2 ст. 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Гречкин Н.С. Представитель в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы права. 2014. № 2(45). С. 179-182.

Тактика защиты лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, направлена на достижение одной из следующих целей:

- прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с наличием обстоятельств, исключающих производство по делу;

- переквалификация действий (бездействия) представляемого лица на иную (предусматривающую более мягкое наказание) статью (часть статьи) КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации;

- назначение наименее сурового наказания за совершенное представляемым лицом административное правонарушение.

Вместе с тем, алгоритм деятельности адвоката в производстве по делу об административном правонарушении остается неизменным вне зависимости от преследуемой цели и включает в себя:

- получение от представляемого лица информации об обстоятельствах события, послужившего основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении;

- оценку позиции правоприменителя;

- построение и согласование с представляемым лицом защитной версии события, послужившего основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении;

- обеспечение (в случае необходимости) прав и интересов представляемого лица;

- участие в доказывании;

- отстаивание позиции защиты в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении (жалобы на постановление по делу об административном правонарушении).

Перечисленные действия непосредственно вытекают из полномочий адвоката, установленных Федеральным законом «Об адвокатской

деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹. Согласно закону полномочия адвоката, участвующего в качестве представителя доверителя в административном судопроизводстве, а также в производстве по делам об административных правонарушениях, регламентируются соответствующим процессуальным законодательством Российской Федерации. Соответствующий процессуальный закон, в данном производстве – это Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Он гласит, что адвокат в производстве по делам об административных правонарушениях участвует в качестве представителя или защитника. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. В иных случаях адвокат представляет доверителя на основании доверенности². К «иным случаям», по-видимому, относятся случаи, когда адвокат в производстве по делам об административных правонарушениях участвует в качестве представителя или защитника.

Очевидно, что такой подход в отношении отдельных участников административного судопроизводства, в частности лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, согласно конституционному принципу на получение квалифицированной юридической помощи, ориентирован на защиту прав и интересов этих лиц, то есть лиц, наиболее нуждающихся в квалифицированной юридической помощи.

Вместе с тем, как представляется, и потерпевший не в меньшей степени нуждается в квалифицированной юридической помощи. Однако к представителю, оказывающему юридическую помощь потерпевшему, такие требования законом не предъявляются. Полномочия представителя

¹ См., ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.

² См., ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

удостоверяются соответствующе оформленной доверенностью. Право представителя на ознакомление с материалами дела, представление доказательств, заявление ходатайств и отводов, участие в рассмотрении дела, на подписание и подачу жалоб на постановление по делу об административном правонарушении, на решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, на отказ от таких жалоб, на получение взысканных расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении, на получение изъятых и возвращаемых орудий совершения и (или) предметов административного правонарушения должно быть специально оговорено в доверенности¹. Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации по этому вопросу опирается на положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации². Однако, как заметим, гражданское процессуальное законодательство не учитывает в данном случае отдельные особенности судопроизводства по делам об административных правонарушениях. Например, в вопросах при определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ может быть изменена по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о передаче дела для рассмотрения по месту жительства данного лица. КоАП РФ не предусматривает возможность передачи дела для рассмотрения по месту нахождения юридического лица в случае поступления такого ходатайства от его представителя. Если такое право не предусмотрено в доверенности, то суд правомочен отказать в ходатайстве представителя. На наш взгляд такая позиция Верховного Суда Российской Федерации, по

¹ См., п. 8 Постановления Пленум Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 6. 2005.

² Там же.

меньшей мере, ошибочна. Ведь если обратимся к тексту ст. 25.5 КоАП РФ, то в ч. 5 увидим, что «защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, знакомятся со всеми материалами дела, представляют доказательства, заявляют ходатайства и отводы, участвуют в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом». Отметим, что «особую» широту действий в данной норме представляют слова «пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом». Представляется, что к «иным процессуальным правам» следует отнести все остальные (не оговоренные в данной норме) права, которыми вправе пользоваться представляемое лицо.

Адвокат в судопроизводстве по делам об административных правонарушениях может пользоваться перечисленными правами, в том числе «иными процессуальными правами», только на основании доверенности, выданной ему представляемым лицом. Участвуя в судопроизводстве на основании адвокатского ордера, он ограничен в процессуальных правах.

Адвокат действительно является наиболее квалифицированным специалистом в области права, поскольку имеет высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, либо ученую степень по юридической специальности, имеет стаж работы по юридической специальности не менее двух лет либо прошел стажировку в адвокатском образовании в установленные законом сроки. Неприемлемым для правового государства является то, что законодательство об административной ответственности ограничивает полномочия адвоката и ставит его на один уровень с защитником, порой даже не имеющим специального образования, но согласно предоставленной ему доверенности, обладающим гораздо большим объемом полномочий в судопроизводстве. Представляется целесообразным

исключить ограничения процессуальной деятельности в судопроизводстве в отношении адвоката. В этой связи необходимо:

1. Часть 3 ст. 25.5 КоАП РФ изложить следующим образом: «Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Адвокат совершает от имени представляемых им лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым, с ограничениями, предусмотренными законом».

2. Часть 4 ст. 25.5 КоАП РФ изложить следующим образом: «Полномочия защитника и представителя, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом. Адвокат, защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении».

3. Часть 5 ст. 25.5 КоАП РФ изложить следующим образом: «Право защитника и представителя на ознакомление с материалами дела, представление доказательств, заявление ходатайств и отводов, участие в рассмотрении дела, на подписание и подачу жалоб на постановление по делу об административном правонарушении, на решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, на отказ от таких жалоб, на получение взысканных расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении, на получение изъятых и возвращаемых орудий совершения и (или) предметов административного правонарушения должно быть специально оговорено в доверенности, оформленной в соответствии с законом».

Представителем и защитником в производстве по делам об административных правонарушениях может быть любое лицо, обладающее полной дееспособностью, не состоящее под опекой или попечительством и имеющее высшее юридическое образование, о допуске которого

ходатайствует потерпевший. Согласно разъяснениям Верховного Суда Российской Федерации представитель и защитник могут быть допущены к участию в деле об административном правонарушении без представления соответствующей доверенности, если ходатайство о допуске заявлено в судебном заседании¹. Очевидно, что полномочия таких лиц, допущенных в судебном заседании без соответствующей доверенности, не распространяются на весь объем, который может быть выражен в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом.

В то же время, как представляется, неправильные выводы в своем исследовании делает Н.Н. Цуканов, утверждая, что правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации о возможности допуска представителя без соответствующей доверенности исключает предоставление нотариально удостоверенной доверенности в досудебном расследовании дела. Он утверждает, что предоставление доверенности в период расследования «почти гарантированно исключает возможность участия защитника-неадвоката в случае задержания соответствующего физического лица. В действительности же действующее законодательство таких требований не предусматривает»².

Целесообразно закрепить в законодательстве об административных правонарушениях такие положения судебного представительства в целях единообразного применения их в правоприменительной практике, поскольку, на наш взгляд, правоприменитель должен руководствоваться нормами

¹ См., п. 8 Постановления Пленум Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5.

² Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: дис. ...д-ра юрид. наук. – Челябинск, 2010. С. 157.

закона, но не разъяснениями суда (хотя и изложенными в руководящем документе).

В этой связи предлагается дополнить ст. 25.5 КоАП РФ частью шестой следующего содержания: «6. Полномочия адвоката, защитника и представителя могут быть определены также в устном заявлении, занесенном в протокол судебного заседания (в случае ведения протокола по делу), или письменном заявлении представляемого в суде.

Полномочия защитника и представителя, допущенного в судебном заседании без соответствующей доверенности, указанные в части 5 настоящей статьи, должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом».

Оформленными в соответствии с законом являются доверенности, нотариально удостоверенные. К нотариально удостоверенным доверенностям приравниваются доверенности: удостоверенные руководством стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении; удостоверенные командиром (начальником) соответствующих воинских части; удостоверенные начальником соответствующего места лишения свободы; удостоверенные руководством соответствующего органа социальной защиты населения. Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации.

Требования к удостоверению доверенности изложены в гражданском праве¹. Однако правила их применения при осуществлении полномочий представителя (защитника) можно встретить только в ГПК РФ². Отсутствует норма, устанавливающая требования к удостоверению доверенности в КоАП РФ. На наш взгляд отсутствие такой нормы в КоАП РФ является одной из причин, создающих проблемы правоприменения при разрешении дел об

¹ См.: ст. 185.1 Гражданского кодекса Российской Федерации // Сборник законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

² См.: ст. 53 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

административных правонарушениях. Тому есть многочисленные примеры. Так, при рассмотрении судьей Усть-Калманского районного суда Алтайского края материала в отношении филиала ФГУ «Россельхозцентр» по делу об административном правонарушении по ч.1 ст.20.4 КоАП РФ выявлено ряд нарушений. В ходе проведения административного расследования было выдано предписание руководителю Усть-Калманского отдела филиала ФГУ «Россельхозцентр», составлен протокол по делу об административном правонарушении по ч.1 ст.20.4 КоАП РФ и применен временный запрет деятельности. Протокол составлен в отношении ФГУ «Россельхозцентр». Проверка проведена с участием представителя филиала ФГУ «Россельхозцентр». В рамках производства по делу об административном правонарушении К. привлечен в качестве законного представителя юридического лица на основании доверенности. В ходе судебного заседания судья выявил, что доверенность не содержит сведений о полномочиях К. представлять интересы филиала ФГУ «Россельхозцентр» в рамках дел об административных правонарушениях и пределах этих полномочий. Таким образом, несоответствие доверенности требованиям закона послужили основанием для возврата протокола об административном правонарушении и других материалов дела в отношении филиала ФГУ «Россельхозцентр» по ч.1 ст.20.4 КоАП РФ для устранения нарушений, допущенных при составлении протокола и оформлении других материалов дела¹. Другой пример можно привести, когда судья при подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению находит аналогичные нарушения и возвращает протокол и материалы дела в орган, проводивший административное расследование. Так, судья Ковровского городского суда Владимирской области, рассмотрев материал об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ в отношении ООО

¹ См.: определение Усть-Калманского районного суда Алтайского края от 10 июня 2011 года // сайт. URL : <https://rospravosudie.com> (дата обращения 30.07. 2014).

«ИнфоРеал» установил следующие недостатки: протокол составлен в отсутствие законного представителя юридического лица, в отношении которого ведется административное производство; доверенность, приложенная к протоколу, не отвечает требованиям закона: невозможно сделать однозначного вывода о доверителе (физическое либо юридическое лицо, круг полномочий). Данные нарушения повлекли возвращение материалов дела об административном правонарушении в ОГПН по г. Коврову и Ковровскому району для устранения недостатков, допущенных при его составлении¹. К сожалению таких примеров можно привести множество². Это с достоверностью подтверждает необходимость закрепления соответствующего нормативного регулирования по оформлению полномочий представителя.

В этой связи предлагается дополнить КоАП РФ статьей 25.5.2 следующего содержания:

«Статья 25.5.2. Оформление полномочий защитника и представителя

1. Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо организацией, в которой работает или учится доверитель, товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором находится доверитель, администрацией стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении, командиром (начальником) соответствующих воинских части, соединения, учреждения,

¹ См.: определение Ковровского городского суда от 30 ноября 2010 года по делу № 5-545/10 // сайт. URL : <https://rospravosudie.com> (дата обращения 30.07. 2014).

² См., например, решение Ленинградского областного суда от 17 мая 2011г.по делу № 7-317/2011// сайт. URL : <https://rospravosudie.com> (дата обращения 30.07. 2014).

военной профессиональной образовательной организации, военной образовательной организации высшего образования, а также начальником соответствующего места лишения свободы.

2. Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации».

В целях осуществления реальной квалифицированной юридической помощи, целесообразно в административном судопроизводстве в отношении представителя закрепить перечень конкретных требований. В частности, необходимо предоставить право суду назначать потерпевшему адвоката в качестве представителя. Такое назначение возможно, например, если нет представителя у лица, привлекаемого к административной ответственности либо у потерпевшего.

Некоторые исследователи, отмечая в отдельных случаях (например, когда речь идет о перспективе назначения административного ареста либо о решении вопросов о возмещении материального ущерба) необходимость участия защитника в производстве, тем не менее, отрицают целесообразность признания такого права за судом. Так, Н.Н. Цуканов ссылается при этом, что «в абсолютном большинстве случаев штрафные санкции, которые вправе применить должностные лица органов внутренних дел, оказываются существенно ниже затрат, связанных с оплатой услуг адвоката»¹.

Оппоненты такого мнения наоборот считают необходимым предоставить такое право суду и предлагают довольно расширенный перечень полномочий. К примеру, Т.В. Великая к случаям обязательного участия защитника по делу об административном правонарушении относит: 1) когда «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в силу психических или физических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту»;

¹ Цуканов Н.Н. Указ. соч. С. 155.

2) когда «лицо не владеет языком, на котором ведется производство»; 3) когда «лицу, привлекаемому к административной ответственности, может быть назначен административный арест»; 4) когда «лицо, в отношении которого ведется производство по делу, является несовершеннолетним»¹. Достаточно спорным видится такой расширенный перечень. Так, по первому пункту «когда лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в силу психических или физических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту», то защиту прав и законных интересов таких лиц осуществляют их законные представители – родители, усыновители, опекуны или попечители. Другое дело, что точно также как и в других процессуальных законах (гражданском и арбитражном) в КоАП РФ следует внести следующее дополнение. Часть 2 ст. 25.3 КоАП РФ изложить следующим образом: «2. Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители, которые могут поручить ведение дела в суде другому избранному ими представителю». Представляется, что «забота» судьи в данном случае будет излишней. Точно также разрешается проблема участия представителя в четвертом случае когда «лицо, в отношении которого ведется производство по делу, является несовершеннолетним».

По второму случаю, когда «лицо не владеет языком, на котором ведется производство» ему в соответствии со ст. 25.10 КоАП РФ в обязательном порядке судьей, органом, должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, назначается переводчик. Его право и желание привлечь к участию в деле представителя может быть решено посредством переводчика.

¹ Великая, Т. В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Т.В. Великая. – Челябинск, 2005. С. 14.

Критикуя предложения авторов о предоставлении права суду назначать защитника за счет бюджетных средств¹, Н.Н. Цуканов говорит о существенном удорожании механизма производства по делам об административных правонарушениях, при том, что расходы, связанные участием защитника, не отнесены законодателем к числу издержек по делам об административных правонарушениях (ст. 24.7 КоАП РФ)².

На самом деле законодателем все же предложен механизм возмещения расходов на оплату труда лица, оказывающего юридическую помощь. Например, в случае отказа в привлечении лица к административной ответственности либо удовлетворения его жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности, когда этому лицу причиняется вред в связи с расходами на оплату труда лица, оказывавшего юридическую помощь, то эти расходы на основании статей 15, 1069, 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации могут быть взысканы в пользу этого лица за счет средств соответствующей казны (казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации)»³.

Представляется, что в целях обеспечения процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства государству следует принять на себя новое бремя расходов по оплате профессионального представительства по назначению суда. Целесообразно в этой связи дополнить ст. 25.5 КоАП РФ пунктом 7 следующего содержания:

«Суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у лица, место жительства которого неизвестно, а также в

¹ Серебряков Я. В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Омск 2003. С. 158.

² Цуканов Н.Н. Указ. соч. С. 156.

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (с посл. изм. и доп.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

других предусмотренных федеральным законом случаях. Адвокат, назначенный судом в качестве представителя в случаях, предусмотренных настоящей статьей, вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому, с ограничениями, предусмотренными законом».

К другим предусмотренным федеральным законом случаям, при наступлении которых суд признает обязательным участие адвоката в рассмотрении дела об административном правонарушении, можно, например, отнести случаи отсутствия представителя у лица, в отношении которого решается вопрос о принудительной госпитализации или о принудительном психиатрическом освидетельствовании, когда лицу, привлекаемому к административной ответственности, может быть назначено наказание в виде административного ареста.

Соответственно статью 25.14 КоАП РФ следует дополнить частью 3 следующего содержания: «3. В случае если адвокат участвует в судебном разбирательстве по делу об административном правонарушении по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации».

Соответствующими направлениями изложенной позиции можно признать следующие выводы.

Прежде всего, выразим несогласие с предложениями Н.Н. Цуканова, которыми он предлагает закрепить полномочия за субъектами осуществления административной юрисдикции (орган, должностное лицо, рассматривающее дело, судья) возможность проведения процессуальных действий без участия защитника (представителя), если последний «в течение трёх суток не может принять участие в производстве конкретного процессуального действия, а

лицо, в отношении которого ведётся производство по делу (потерпевший), не приглашает другого защитника»¹.

Критике в данном случае подвергается возможность предоставления полных и безоговорочных дискреционных полномочий этим субъектам. На наш взгляд, если и предоставлять такие полномочия, то только с ограничениями. Так, право на проведение процессуальных действий без участия защитника (представителя) может быть предоставлено суду, если имеются данные о надлежащем извещении защитника (представителя) о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Если судья при рассмотрении дела располагает данными о том, что на момент составления протокола об административном правонарушении или применения мер обеспечения производства у гражданина имелся защитник, то необходимо проверять, каким образом последний извещен о времени и месте рассмотрения дела. Согласимся с мнением Т.М. Кобисской о том, что обязанность надлежащего уведомления защитника не должна перекладываться на само привлекаемое к ответственности лицо². При этом возможность рассмотрения судьей дела об административном правонарушении без участия адвоката, защитника, представителя должна быть отражена в определении. Анализ правоприменительной практики свидетельствует, что при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судьи, руководствуясь ст. 29.4 КоАП РФ, выносят определения, но лишь как одно из оснований для отмены постановления (когда имелись и иные, более

¹ Цуканов Н.Н. Указ. соч. С. 158.

² Кобисская Т.М. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: дис. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2006. С. 138.

значимые, с точки зрения судьи, обстоятельства для возвращения протокола административному органу)¹.

В этой связи предлагается часть 1 статьи 29.7 КоАП РФ дополнить частью 10 следующего содержания: «10) выносится определение о рассмотрении дела без участия защитника (представителя), если в материалах дела имеются доказательства надлежащего извещения защитника (представителя) о судебном разбирательстве».

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод, что единообразного понимания надлежащего извещения судами до сих пор не выработано². В порядке подготовки административного дела к рассмотрению выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке (п. 3 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ). Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением³. Следовательно, в зависимости от конкретных обстоятельств дела можно использовать любые доступные средства связи, позволяющие контролировать получение информации лицом, которому направлено извещение (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т. п.).

Необходимо обратить внимание на это уточнение: надлежащим извещением будет являться только в том случае, если отправлено с помощью

¹ См., например, определение Сибайского городского суда Республики Башкортостан от 01 октября 2010 года по делу №5-75/2010 // сайт. URL : <https://rospravosudie.com> (дата обращения 30.07. 2014).

² См., например, решение Московского областного суда от 22 ноября 2012 г. по делу N 22А-2364/12 // сайт. URL : <https://rospravosudie.com> (дата обращения 30.07. 2014).

³ См.: п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (с посл. изм. и доп.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

средств связи, позволяющих контролировать получение информации адресатом. Иными словами, на административный орган (суд) возложена обязанность не только отправить сообщение, но и убедиться в его получении¹.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации извещение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может осуществляться посредством факсимильной, мобильной или иных средств связи, в том числе посредством СМС-сообщения в случае его согласия на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 3 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации»² разъясняется, что в связи с возникающими у судов общей юрисдикции вопросами о возможности использования в качестве дополнительных средств связи СМС-сообщений для извещения участников гражданского, административного и уголовного судопроизводства о месте, дате и времени рассмотрения дела в суде в целях обеспечения единства судебной практики Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановляет внести некоторые изменения в постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации. В частности, в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об

¹ Гречкин Н.С. К вопросу о применении средств связи в административном судопроизводстве // Правоприменительная деятельность: теория и практика: Материалы региональной научно-практической конференции (17 апреля 2014 года) / отв. ред. А. В. Майоров. – Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2014. – С. 26-31.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 3 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации»// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации . 2012. № 4.

административных правонарушениях»¹ внесены изменения, предусматривающие право суда извещать лиц, в том числе посредством СМС-сообщения в случае его согласия на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-сообщения адресату.

Такие же изменения коснулись и других категорий административных дел. К примеру, при рассмотрении судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, извещение указанных лиц допускается, в том числе посредством СМС-сообщения в случае их согласия на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату. Факт согласия на получение СМС-извещения подтверждается распиской, в которой наряду с данными об участнике судопроизводства и его согласием на уведомление подобным способом указывается номер мобильного телефона, на который оно направляется².

Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, извещение в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих фиксировать факт получения информации лицом, которому оно направлено. Материалы дела об административном правонарушении должны содержать об этом соответствующую информацию.

Таким образом, извещение не может быть признано ненадлежащим лишь на том основании, что оно было осуществлено каким-либо иным

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2008. № 2.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 4.

способом (например, путем направления телефонограммы, телеграммы, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи). Кроме того, не могут считаться не извещенными лица, отказавшиеся от получения направленных материалов или не явившиеся за их получением несмотря на почтовое извещение (при наличии соответствующих доказательств).

Участие представителя (защитника) является важным не только при рассмотрении дел в суде первой инстанции, но и также в вышестоящих судебных инстанциях (апелляционной, кассационной, надзорной). Изучение дел об административных правонарушениях апелляционных инстанций федеральных судов, показало, что крайне редко судьи вышестоящих инстанций приходили к выводам о том, что права лица, привлекаемого к административной ответственности, были нарушены ввиду непредоставления ему условий для приглашения защитника. По справедливому замечанию Т.М. Кобисской такое обстоятельство, как нарушение права на защиту отмечается судьями «лишь как одно из оснований для отмены постановления (когда имелись и иные, более значимые, с точки зрения вышестоящей судебной инстанции, обстоятельства для отмены постановления нижестоящего суда)»¹.

Характеризуя надзорное производство по делам об административных правонарушениях И.Н. Князева отмечает, что такая усеченная форма судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях «не соответствует общему вектору развития процессуального законодательства, расширяющего правовые возможности участников судопроизводства; она способна дискредитировать судебную власть, создавая эффект закрытости и непрозрачности судебных процедур, а также незаконности и необоснованности судебных решений, принятых без участия

¹ Кобисская Т.М. Указ. соч. С. 141.

соответствующих лиц»¹. К «соответствующим лицам», на наш взгляд можно отнести введенного в недавнем прошлом (Федеральный закон от 02 ноября 2013 года²) нового участника производства по делам об административных правонарушениях – Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Согласно ст. 25.5.1 КоАП РФ «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, может быть допущен к участию в деле в качестве защитника».

В настоящее время наряду с Уполномоченным по защите прав предпринимателей успешно действуют уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации определен Федеральным законом³. Законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, которая является государственной должностью субъекта Российской Федерации⁴. Уполномоченный в субъекте Российской Федерации осуществляет свою деятельность в границах

¹ Князева И.Н. Надзорное производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: вопросы теории и практики: дис. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. С. 72.

² Федеральный закон Российской Федерации от 07 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

³ Федеральный закон от 07 мая 2013г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

⁴ См., например, закон Челябинской области от 29 августа 2013 г. № 519-30 «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2013. № 137.

территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Его полномочия в процессуальной судебной деятельности значительно ограничены по сравнению с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Например, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по результатам рассмотрения жалобы вправе:

обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности;

обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Такое право не дано Уполномоченному по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации. Трудно согласиться с мнением С.И. Бойченко о том, что такое участие региональных омбудсменов в производстве по делам об административных правонарушениях полностью соответствует целям и задачам этого правозащитного института¹. Хотя бы потому, что он ведет речь об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, их статус, в отличие от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, установлен нормативным актом субъекта Российской Федерации² и не предусматривает право обжалования судебных актов. Однако в унисон специальному закону законодательство об административных правонарушениях (КоАП РФ) вторит этому положению и предусматривает допуск Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите

¹ См.: Бойченко С.И. Органы прокуратуры и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации: правовые основы сотрудничества // Адвокатская практика. 2009. № 3. С. 22–24.

² См., например, Закон Челябинской области от 26 августа 2010 г. № 620-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2010. № 214.

прав предпринимателей (по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности) в дело в качестве защитника. Защитники в производстве по делу об административном правонарушении обладают достаточно широкой процессуальной ролью: вправе 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 Кодексом.

Вместе с тем, на наш взгляд законодатель неоправданно (забывчиво) не определил аналогичный процессуальный статус в административном судопроизводстве уполномоченному по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации. Предлагается включить в ст. 25.5.1 КоАП РФ наряду с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации.

В заключение следует отметить, что юридическая помощь в производстве по делам об административных правонарушениях необходима, оправдана и целесообразна. Она обеспечивает надежную, своевременную и результативную охрану прав и законных интересов лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, будет способствовать укреплению законности. Участие защитника (адвоката, представителя) в производстве по делам об административных правонарушениях – гарантия прав и свобод лиц, участвующих в этом производстве.

Подводя итог проведенному исследованию можно сделать следующие выводы.

1. К субъектам представительства, оказывающим юридическую помощь лицам на стадии судебного рассмотрения дел об административных

правонарушениях, относятся адвокат, защитник и представитель. Адвокат является наиболее квалифицированным специалистом в области права. Основопологающими принципами процессуальной деятельности адвоката являются:

- законность тактических действий защитника;
- этичность тактических приемов и методов, используемых защитником в ходе производства по делу об административном правонарушении;
- приоритетность интересов представляемого лица;
- планомерность при реализации тактических возможностей.

Тактика защиты направлена на достижение одной из следующих целей: прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с наличием обстоятельств, исключающих производство по делу; переквалификация действий (бездействия) представляемого лица на иную (предусматривающую более мягкое наказание) статью (часть статьи) КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации; назначение наименее сурового наказания за совершенное представляемым лицом административное правонарушение.

Однако, вне зависимости от преследуемой цели алгоритм деятельности адвоката в производстве по делу об административном правонарушении остается неизменным и включает в себя:

- получение от представляемого лица информации об обстоятельствах события, послужившего основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении;
- оценку позиции правоприменителя;
- построение и согласование с представляемым лицом защитной версии события, послужившего основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении;
- обеспечение (в случае необходимости) прав и интересов представляемого лица;

- участие в доказывании;
- отстаивание позиции защиты в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении (жалобы на постановление по делу об административном правонарушении).

2. Законодательство об административной ответственности ограничивает полномочия адвоката и ставит его на один уровень с защитником, порой даже не имеющим специального образования, но согласно предоставленной ему доверенности, обладающим гораздо большим объемом полномочий в судопроизводстве. Представляется целесообразным исключить ограничения процессуальной деятельности в судопроизводстве в отношении адвоката. В этой связи необходимо:

1. Часть 3 ст. 25.5 КоАП РФ изложить следующим образом: «Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Адвокат совершает от имени представляемых им лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым, с ограничениями, предусмотренными законом».

2. Часть 4 ст. 25.5 КоАП РФ изложить следующим образом: «Полномочия защитника и представителя, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом. Адвокат, защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении».

3. Часть 5 ст. 25.5 КоАП РФ изложить следующим образом: «Право защитника и представителя на ознакомление с материалами дела, представление доказательств, заявление ходатайств и отводов, участие в рассмотрении дела, на подписание и подачу жалоб на постановление по делу об административном правонарушении, на решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, на отказ от

таких жалоб, на получение взысканных расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении, на получение изъятых и возвращаемых орудий совершения и (или) предметов административного правонарушения должно быть специально оговорено в доверенности, оформленной в соответствии с законом».

4. В целях обеспечения оперативного допуска представителя в судебное рассмотрение дела об административном правонарушении предлагается дополнить ст. 25.5 КоАП РФ частью шестой следующего содержания: «6. Полномочия адвоката, защитника и представителя могут быть определены также в устном заявлении, занесенном в протокол судебного заседания (в случае ведения протокола по делу), или письменном заявлении представляемого в суде.

Полномочия защитника и представителя, допущенного в судебном заседании без соответствующей доверенности, указанные в части 5 настоящей статьи, должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом».

5. Обосновано, что отсутствие в КоАП РФ нормы, устанавливающей требования к удостоверению доверенности является одной из причин, создающих проблемы правоприменения при разрешении дел об административных правонарушениях. В этой связи предлагается дополнить КоАП РФ статьей 25.5.2 следующего содержания:

«Статья 25.5.2. Оформление полномочий защитника и представителя

1. Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо организацией, в которой работает или учится доверитель, товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором

находится доверитель, администрацией стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении, командиром (начальником) соответствующих воинских части, соединения, учреждения, военной профессиональной образовательной организации, военной образовательной организации высшего образования, а также начальником соответствующего места лишения свободы.

2. Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации».

6. В целях осуществления реальной квалифицированной юридической помощи целесообразно в административном судопроизводстве предоставить право суду назначать потерпевшему адвоката в качестве представителя. Такое назначение возможно, например, если нет представителя у лица, привлекаемого к административной ответственности либо у потерпевшего.

Целесообразно в этой связи дополнить ст. 25.5 КоАП РФ пунктом 7 следующего содержания:

«Суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у лица, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях. Адвокат, назначенный судом в качестве представителя в случаях, предусмотренных настоящей статьей, вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому, с ограничениями, предусмотренными законом».

К «другим предусмотренным федеральным законом случаям», при наступлении которых суд признает обязательным участие адвоката в рассмотрении дела об административном правонарушении, можно, например, отнести случаи отсутствия представителя у лица, в отношении которого решается вопрос о принудительной госпитализации или о принудительном психиатрическом освидетельствовании, когда лицу,

привлекаемому к административной ответственности, может быть назначено наказание в виде административного ареста.

7. Представляется, что в целях обеспечения процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства государству следует принять на себя новое бремя расходов по оплате профессионального представительства по назначению суда. Соответственно статью 25.14 КоАП РФ следует дополнить частью 3 следующего содержания: «3. В случае если адвокат участвует в судебном разбирательстве по делу об административном правонарушении по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации».

8. Возможность рассмотрения судьей дела об административном правонарушении без участия адвоката, защитника, представителя должна быть отражена в определении. Предлагается часть 1 статьи 29.7 КоАП РФ дополнить частью 10 следующего содержания: «10) выносится определение о рассмотрении дела без участия защитника (представителя), если в материалах дела имеются доказательства надлежащего извещения защитника (представителя) о судебном разбирательстве».

9. В настоящее время наряду с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей успешно действуют уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, правовой статус которых закреплен федеральным законом. Однако в административном судопроизводстве не определен процессуальный статус данных представителей государства. Предлагается включить в ст. 25.5.1 КоАП РФ наряду с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

§ 3. Совершенствование института представительства в административном судопроизводстве

В преддверии кардинального изменения процессуального законодательства, связанного с изменением судебной системы, представляют интерес вопросы урегулирования института представительства в административном судопроизводстве. Одним из направлений модернизации судебной системы является формирование в стране единого правового регулирования административного судопроизводства. В этой связи, как полагает Т.В. Пешкова «необходим не только единый закон, устанавливающий порядок рассмотрения и разрешения административных дел, важно также, чтобы порядок осуществления административного судопроизводства представлял собой единый процесс»¹. Однако современное законодательство об административном судопроизводстве крайне вариативно и формируется в зависимости от политических причин в условиях отсутствия основополагающего единого нормативного правового акта. Заметим, правда, что законодателем не единожды были предприняты попытки для формирования правовой базы административного судопроизводства. Проект Кодекса административного судопроизводства неоднократно передавался и рассматривался в Государственной Думе. Проект КАС 2006 года снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы (инициатор Верховный Суд Российской Федерации). Внесенный в Государственную Думу 26 марта 2013 года проект КАС (инициатор Президент Российской Федерации) 21 мая 2013 года был принят в первом чтении. Впоследствии проект КАС передан в ответственный Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству для представления поправок к

¹ Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Воронеж, 2014. С. 3.

законопроекту¹. Неблагодарное дело подвергать критике все законопроекты Кодекса, поэтому остановимся на последнем варианте и проведем анализ его норм, регулирующих вопросы представительства.

В первую очередь, интерес представляет определение в проекте КАС такого понятия, как административная процессуальная дееспособность. Она определяется, как способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве. Право поручать ведение административного дела представителю принадлежит:

1) гражданам, достигшим возраста 18 лет и не признанным судом недееспособными;

2) несовершеннолетним гражданам в возрасте от 16 до 18 лет и гражданам, ограниченным судом в гражданской дееспособности, - по делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых указанные граждане согласно законодательству могут участвовать самостоятельно. В случае необходимости суд может привлечь к участию в рассмотрении административного дела законных представителей этих граждан;

3) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума, общественным объединениям, религиозным и иным организациям, в том числе некоммерческим;

4) общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, - по делам, возникающим из спорных административных или иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать.

¹ Государственная Дума: сайт. URL : <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=246960-6&sort=date> (дата обращения 30.07.2014)

Законным представителям предоставлено право защищать в административном судебном процессе права, свободы и законные интересы граждан, которые не достигли возраста 18 лет, и граждан, которые ограничены судом в гражданской дееспособности либо признаны судом недееспособными и не могут согласно законодательству самостоятельно участвовать в делах, возникающих из спорных административных и иных публичных правоотношений. При этом в случае необходимости суд может привлечь этих граждан к участию в рассмотрении административного дела.

Достойным внимания представляется то обстоятельство, что к участникам судебного процесса проект КАС относит и представителя. В частности, в ст. 50 «Иные участники судебного процесса» проекта КАС говорится, что «в судебном процессе, наряду с лицами, участвующими в деле, могут участвовать их представители». Это обстоятельство обусловлено тем, что полномочия лиц, участвующих в деле, и представителей являются тождественными, соответственно, представитель может пользоваться правами, предоставленными законом участникам процесса.

Однако в проекте КАС встречаются внутренние противоречия. Так, в противоречие указанной выше статье часть 1 статьи 58 проекта КАС гласит: «представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, а при обязательном ведении 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». На наш взгляд, указание на необходимость признания судом некоторых полномочий представителя предоставляет судье широкие дискреционные полномочия и совершенно неоправданные возможности для судебного усмотрения, что, несомненно, может привести к ограничению процессуальных возможностей

представляемого лица.

Можно отметить также как достоинство проекта требование о наличии высшего юридического образования у представителя. Такая позиция законодателя, на наш взгляд, не противоречит конституционной гарантии каждому права на получение квалифицированной юридической помощи¹. Согласно ст. 57 проекта КАС представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. При предъявлении к представителю квалификационных требований представитель должен представить в суд соответствующие документы, подтверждающие выполнение этих требований.

Перспективное направление административного судопроизводства отражено в запрете на допрос в качестве свидетеля представителя и защитника. Положение пункта 1 части 3 статьи 53 проекта КАС содержит право представителя и защитника не свидетельствовать об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с исполнением своих обязанностей. Это право служит гарантией, обеспечивающей возможность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 46 Конституции Российской Федерации), рассмотрение дел в судах на основе презумпции невиновности и состязательности (ст. 49, 123 Конституции Российской Федерации).

Новеллой проекта КАС являются положения, устанавливающие обязанность граждан вести дела только через представителя, если у заявителя нет высшего юридического образования. Конечно, не все административные дела подлежат такому правилу ведения, а только отдельные категории дел, и

¹ Гречкина О.В., Гречкин Н.С. Представительство в административном судопроизводстве: новеллы законодательства // 20-летний рубеж Конституции Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной празднованию 20-летия Конституции РФ и 70-летию Южно-Уральского государственного университета (Юридический факультет, 20 сентября 2013 г.) / под ред. В.И. Майорова. – Челябинск : «Полиграф-Мастер», 2013. – С. 39-42.

не во всех судах они могут быть рассмотрены. Проектом КАС установлена предметная и территориальная подсудность отдельных категорий административных дел. Так, согласно проекту КАС, при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, в Верховном Суде Российской Федерации граждане, участвующие в административном деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут дела через представителей (ч. 7 ст. 210 проекта КАС). Заметим, что аналогичные требования предъявляются и к представителям юридических лиц, а также иных организационно-правовых форм. Так, от имени общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, имеют право выступать в суде уполномоченный на это участник такого объединения или организации, имеющий высшее юридическое образование. От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители этих органов либо представители указанных органов, имеющие высшее юридическое образование (ч. 7,8 ст. 56 проекта КАС).

Представляется, что целесообразность введения порядка разрешения судом дела без личного участия заинтересованных лиц через представителя обусловлена особой сложностью и значимостью дел, которые разрешаются в порядке административного судопроизводства и, соответственно, требуют специальной профессиональной подготовки участников, в том числе представителей. Как справедливо отмечает И.А. Приходько, профессиональное юридическое представительство содействует целям правосудия, поскольку позволяет обеспечить реальную состязательность процесса, упростить работу суда, которому, разумеется, легче

взаимодействовать с практикующими в суде юристами¹.

По этому поводу Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно выражал правовую позицию о допустимости данного порядка с точки зрения конституционных принципов осуществления правосудия и указывал на отсутствие нарушения конституционных прав и свобод граждан². Также, порядок разрешения судом дела без личного участия заинтересованных лиц, например, при пересмотре (изменении или отмены) обжалуемых судебных актов в порядке надзора, предусмотрен ст. 299 АПК РФ, ст. 391.5 ГПК РФ, ст. 406 УПК РФ.

Новым законодательством установлены полномочия представителя, которые заключаются в праве совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, а при обязательном ведении 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.

При этом в доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе должно быть специально оговорено право представителя на осуществление основных процессуальных действий, а также право на их

¹ Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе. – СПб.: Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. С. 92.

² См., определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2004 года [№ 131-О](#) «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аржанова Льва Яковлевича на нарушение его конституционных прав частями 1, 3, 4 и 8 статьи 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»; определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2005 года [№ 314-О](#) «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Башкирова Сергея Ивановича на нарушение его конституционных прав статьей 381 и частью второй статьи 382 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»; определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2010 года [№ 232-О-О](#) «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галаниной Елены Валерьевны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 381 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»// Документы опубликованы не были. См., СПС «Консультант Плюс».

осуществление самостоятельно или с согласия представляемого лица.

Принцип гласности и открытости судебного разбирательства содержит возможность для представителя присутствовать при разбирательстве административного дела в закрытом судебном заседании.

Гарантией защиты прав и интересов лица в административном судопроизводстве являются содержащиеся в проекте КАС нормы, закрепляющие обязанность суда продолжать рассматривать дело, не смотря на отказ прокурора, органов и организаций от административного искового заявления, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, если его представитель не заявит об отказе от административного искового заявления.

Проектом КАС также предусмотрены случаи, когда лица, участвующие в административном деле, обязаны вести дела в суде с участием представителей. При этом лица, участвующие в деле, могут определить права, которые представители осуществляют исключительно с их согласия. Через своих представителей лица, участвующие в деле, могут задавать вопросы участникам судебного процесса, давать необходимые пояснения, высказывать мнения и совершать иные процессуальные действия. При необходимости суд вправе привлекать к участию в осуществлении процессуальных прав непосредственно лиц, участвующих в деле.

Подводя итог проведенному анализу норм, регулирующих вопросы представительства в административном судопроизводстве, отметим, что новые положения закона не противоречат общим принципам судопроизводства, напротив, как представляется, предполагают совершенствование процессуальных форм разрешения административных споров и создание эффективного способа защиты субъективных публичных прав. В целом регулирование вопросов представительства представляется более совершенным, чем в действующем процессуальном законодательстве,

к тому же не отличающемся унифицированным подходом к регламентации статуса представителя во всех видах судопроизводства.

В свою очередь положения главы 5 «Представительство в суде» проекта КАС достаточно полно раскрывают механизм реализации института судебного представительства, в них максимально включены практически все элементы процессуального статуса представителя в административном судопроизводстве. В этой связи ограничимся одним дополнением, поскольку на наш взгляд, в законопроекте полномочия адвоката в качестве представителя не достаточно полно регламентированы. Так, представляется целесообразным дополнить часть 4 статьи 56 проекта КАС абзацем следующего содержания: «Адвокат, назначенный судом в качестве представителя в случаях, предусмотренных настоящей статьей, вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому, с ограничениями, предусмотренными законом.

В случае если адвокат участвует в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование представляет собой комплексный анализ правовых основ института представительства в административном судопроизводстве, регулируемого процессуальными законами ГПК РФ, АПК РФ и законодательством об административных правонарушениях (КоАП РФ). Рассмотренный спектр теоретических и практических вопросов развития представительства в административному судопроизводстве в России позволяет сделать некоторые обобщающие выводы и сформулировать предложения по совершенствованию действующего и разработке нового законодательства в данной сфере.

1. Анализ различных подходов к пониманию сущности и структуры административного судопроизводства позволил выделить две концепции в отечественной правовой науке. Основная дискуссия возникла относительно того, является ли рассмотрение дел об административных правонарушениях (административно-деликтных дел) административным судопроизводством.

В поддержку многочисленной когорты ученых – сторонников отнесения производства по рассмотрению в судах дел об административных правонарушениях (административно-деликтных дел) к административному судопроизводству, можно привести целый ряд определений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых отражена правовая позиция суда о том, что судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях является административным судопроизводством. Кроме того, в АПК РФ впервые в процессуальном законодательстве введено в оборот понятие «административное судопроизводство». Согласно положениям раздела 3 АПК РФ, в перечень дел, разрешаемых в порядке административного судопроизводства, включены категории дел, возникающие из административных и публичных правоотношений, в том числе, дела о привлечении юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, о взыскании с них обязательных платежей, санкций.

2. Административное судопроизводство включает в себя два вида судебной процессуальной деятельности. Первый вид административного судопроизводства осуществляется при обжаловании в судах решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц, и оспаривании принятых ими нормативных актов (административно-тяжебные дела). Второй вид возникает при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях и применении мер административной ответственности и иных мер административно-правового характера (административно-деликтные дела).

3. Следует отметить, что современное правовое регулирование двух видов административного судопроизводства остро нуждается в совершенствовании. Однако совершенствовать их надо порознь. Предложим свой взгляд на эту проблему. Вовсе не обязательно помещать два вида административного судопроизводства в один нормативный акт. К примеру, административное судопроизводство по административно-тяжебным делам может быть регламентировано Кодексом административного судопроизводства, административное судопроизводство по административно-деликтным делам – процессуальной частью Кодекса об административных правонарушениях. В свою очередь рассмотрение административно-деликтных дел могут осуществлять как административные органы, так и, например, мировые судьи. При этом процессуальная часть Кодекса об административных правонарушениях может содержать отдельные главы, устанавливающие правила рассмотрения судьями и административными органами (как, например, Уголовно-процессуальный кодекс закрепляет досудебное и судебное производство). Рассмотрение административно-тяжебных дел и жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, на применение мер административной

ответственности и иных мер административно-правового характера следует отнести к компетенции административных судей.

4. В настоящее время административное судопроизводство осуществляется по правилам нескольких нормативных актов: Закона Российской Федерации «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ. Соответственно административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Однако в целом регулирование этого вопроса носит несистемный, отрывочный характер, поскольку установлен не административный, а гражданско-процессуальный порядок защиты нарушенных прав и свобод.

5. Административное судопроизводство характеризуется наличием как общепроцессуальных, так и собственных принципов и процессуальных правил, отражающих природу публично-правовых споров. К принципам административного судопроизводства следует отнести следующие: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда; обязательность судебных актов.

6. Особенность правовых норм об административном судопроизводстве существовать «внутри» гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства позволяет сделать вывод о том, что административное судопроизводство не является феноменом, изолированным от такого правового явления, как судопроизводство. В этой связи, важно установить какие категории дел следует считать

административными, рассматриваемыми в порядке административного судопроизводства. Это позволит определить и дать правовую оценку видам представительства, осуществляемого по правилам административного судопроизводства.

7. Изучение характерных черт представительства в отраслевых юридических науках позволяет сформулировать общеправовой, межотраслевой подход к определению существенных признаков и задач представительства в судопроизводстве. Среди основных характерных признаков представительства в судопроизводстве можно выделить: 1) основанием является юридический факт (доверенность, ордер, акт государственного или судебного органа, состояние в родстве, зафиксированное в юридических документах); 2) осуществление представительства регулируется процессуальными нормами; 3), цель – оказание юридической помощи, защита прав и законных интересов в судебном процессе; 4), характер отношений – публично-правовой (суд – орган публичной власти); 5) характер полномочий альтернативный (полномочия, предоставленные доверителем, либо полномочия, предоставленные законом); 6) ограниченный круг полномочий (прямо предусмотренные законом либо предоставленные доверителем, в пределах закона); 7) по форме участия представителя в судебном процессе – обязательное (когда судебный процесс без участия представителя невозможен) и факультативное (когда судебный процесс возможен без участия представителя).

8. Проведенное комплексное сравнительно-правовое исследование сущности представительства в судопроизводстве позволяет предложить его авторское определение. Под *представительством в судопроизводстве* следует понимать установленный нормами процессуального права вид деятельности одного лица (представителя) с целью оказания юридической помощи, защиты прав и законных интересов другого лица (представляемого).

9. Представительство в административном судопроизводстве – это самостоятельный вид судебного представительства, обладающий присущими ему признаками, назначением, обособленностью нормативной регламентации и системы субъектов представительства. Представительство в административном судопроизводстве обладает всеми ключевыми признаками судебного представительства. Из этого следует вывод, что *представительство в административном судопроизводстве* представляет собой особый вид судебного представительства и определяется как установленный нормами административно-процессуального права вид деятельности одного лица (представителя) с целью оказания юридической помощи, защиты прав и законных интересов другого лица (представляемого).

Специфическими признаками являются: во-первых, представительство в административном судопроизводстве характеризуется множественностью субъектов, вовлеченных в данную процессуальную деятельность. Кроме субъектов различного рода представителей вовлеченными в данную процессуальную деятельность являются судьи арбитражных, военных судов и судов общей юрисдикции. Во-вторых, представительство в административном судопроизводстве имеет четко выраженный публично-правовой характер отношений (как минимум одной стороной по делу, интересы которой представляет представитель, всегда является публичная администрация). В-третьих, правовая основа представительства в административном судопроизводстве установлена не только административным законодательством, но и гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным и законодательством об административных правонарушениях. В-четвертых, активная роль представителя публичной администрации, обусловленная особым распределением бремени доказывания в судебном рассмотрении административных дел.

10. Компаративный анализ норм о судебном представительстве в различных отраслях процессуального права свидетельствует о

многоотраслевом правовом регулировании данного явления, что позволяет определить его как институт процессуального права. Представительство в судопроизводстве – это самостоятельный институт процессуального права, то есть совокупность норм, определяющих объем полномочий в судебном процессе одного лица (представителя) в интересах другого лица (представляемого).

Можно предложить следующую классификацию представительства в судопроизводстве.

По участникам судопроизводства:

- представительство физических лиц;
- представительство юридических лиц.

По предмету регулирования:

- по правилам гражданского процессуального законодательства;
- по правилам арбитражного процессуального законодательства;
- по правилам административного процессуального законодательства.

По основаниям возникновения правоотношения между представляемым и представителем:

- по соглашению сторон (договорное, добровольное, уполномоченное);
- в силу закона (законное, обязательное);
- по назначению суда.

11. Компаративный анализ норм, регулирующих процессуальный статус законного представителя, в различных процессуальных законах свидетельствует об отсутствии унифицированного подхода к данному вопросу. Так, такие процессуальные законы как ГПК РФ, АПК РФ и процессуальная часть КоАП РФ очень поверхностно дают представление о правах законных представителей в судопроизводстве. Вопросы представительства, закрепленные в данных процессуальных нормативных актах, должны быть унифицированы.

12. Действующее российское законодательство не имеет четкого

конкретного определения понятия «законный представитель в судопроизводстве». В материальных законах можно встретить лишь перечень лиц, являющихся законными представителями, но само определение данного понятия также отсутствует. Аналогично в процессуальных законах присутствует только перечень лиц, являющихся законными представителями (ст. 52 ГПК РФ, ст. 59 АПК РФ, ст. 25.3 КоАП РФ, ст. 5 УПК РФ). При этом в данных перечнях указан лишь социальный статус законных представителей, но не определено функциональное назначение законного представителя, выражающееся в полномочии осуществлять процессуальные действия в судопроизводстве.

Изложенное позволяет сформулировать определение понятия «законный представитель в судопроизводстве».

Законный представитель в судопроизводстве – лицо, правомочное выступать в силу указания закона в судопроизводстве в защиту прав и законных интересов других граждан, которые либо недееспособны или ограничено дееспособны, либо в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности, в защиту прав и законных интересов юридического лица, а также осуществлять в судопроизводстве в полном объеме процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым.

В предложенном определении важное значение имеют слова «осуществлять в судопроизводстве в полном объеме процессуальные действия», поскольку в отличие от иных представителей (уполномоченный представитель, представитель, назначенный судом) законный представитель как доминирующий представитель в судопроизводстве вправе обладать процессуальными правами в полном объеме.

13. За законными представителями, выступающими в защиту прав и законных интересов физических лиц, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных

возможности самостоятельно реализовать свои права, к которым действующее процессуальное законодательство относит родителей, усыновителей, опекунов, попечителей, органы опеки и попечительства, должно быть признано обязательное присутствие при рассмотрении дел в порядке в административного судопроизводства. Соответствующие изменения необходимо внести в положения процессуальных законов, регулирующих полномочия законных представителей.

14. Учитывая важность административно-публичных отношений в социальном и правовом значении и в целях единообразного правового регулирования института представительства в судопроизводстве, предлагается установить в процессуальном законодательстве требование о наличии высшего юридического образования к лицам, осуществляющим юридическую помощь в административном судопроизводстве.

15. Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что административные органы, суды общей юрисдикции и арбитражные суды совершают идентичные ошибки. Одной из причин такого положения является отсутствие унифицированного подхода к регламентации статуса представителя во всех видах судопроизводства. Необходимость единообразного правового регулирования вопросов представительства в административном судопроизводстве обусловлена, прежде всего, тем, что осуществление административного судопроизводства разными видами судов не приносит надлежащего эффекта единства судебной практики и системы как совокупности органов, осуществляющих функции судебной власти. Тенденция к росту количества административных дел и дел об административных правонарушениях провоцирует соответственно рост количества ошибок, совершаемых при разрешении таких дел. Активная роль высших судебных инстанций по разъяснению вопросов применения законов и иных нормативных правовых актов судами, в том числе вопросов, касающихся института представительства, не спасает сложившуюся

ситуацию. Представляется, что достижение ожидаемого эффекта сокращения количества незаконных административных и судебных решений возможно путем гармонизации соответствующих разделов гражданского и арбитражного процессуального законодательства, устанавливающих процессуальный статус представителя (защитника).

16. Построение унифицированной структуры соответствующих разделов процессуальных законов, регулирующих вопросы представительства в суде, посредством трансформации норм законов приведет к единообразному правоприменению, и в перспективе, в каком бы виде ни была предложенная законодателем конструкция административного судопроизводства, инкорпорация норм института представительства не составит особых трудностей в её проведении.

На основании изложенного и с учетом отдельных выводов, сделанных в предыдущих параграфах, представляется возможным предложить унифицированный вариант главы, регламентирующей порядок и условия судебного представительства.

«Глава. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В СУДЕ

Статья 1. Ведение дел в суде через представителей.

1. Граждане вправе вести свои дела в суде лично или через представителей. Ведение дела лично не лишает гражданина права иметь по этому делу представителей.

2. Дела организаций ведут в суде их органы, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральным законом, иными правовыми актами или учредительными документами, либо представители.

От имени ликвидируемой организации в суде выступает уполномоченный представитель ликвидационной комиссии.

Статья 2. Лица, которые могут быть представителями в суде

1. Представителями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций могут выступать в суде адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица.

2. Представителями в суде в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, могут быть дееспособные лица, не состоящие под опекой или попечительством, имеющие высшее юридическое образование и надлежащим образом оформленные и подтвержденные полномочия на ведение дела.

Статья 3. Законные представители

1. Права, свободы и законные интересы недееспособных или не обладающих полной дееспособностью граждан защищают в суде их родители, усыновители, опекуны, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом.

2. По делу, в котором должен участвовать гражданин, признанный в установленном порядке безвестно отсутствующим, в качестве его представителя выступает лицо, которому передано в доверительное управление имущество безвестно отсутствующего.

3. Законные представители совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым, с ограничениями, предусмотренными законом.

Законные представители могут поручить ведение дела в суде другому лицу, избранному ими в качестве представителя.

Статья 4. Лица, которые не могут быть представителями в суде

Представителями в суде не могут быть судьи, заседатели, следователи, прокуроры, помощники судей и работники аппарата суда. Данное правило не распространяется на случаи, если указанные лица выступают в суде в качестве представителей соответствующих органов или законных представителей.

Статья 5. Представители, назначаемые судом

Суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у лица, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях. Адвокат, назначенный судом в качестве представителя в случаях, предусмотренных настоящей статьей, вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому, с ограничениями, предусмотренными законом.

В случае если адвокат участвует в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации.

Статья 6. Полномочия представителя

1. Полномочия руководителей организаций, действующих от имени организаций в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами, подтверждаются представляемыми ими суду документами, удостоверяющими их служебное положение, а также учредительными и иными документами.

2. Полномочия законных представителей подтверждаются представленными суду документами, удостоверяющими их статус и полномочия.

3. Полномочия адвоката на ведение дела в суде удостоверяются в соответствии с федеральным законом.

4. Полномочия других представителей на ведение дела в суде должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом, а в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом, в ином документе. Полномочия представителя могут быть определены также в

устном заявлении, занесенном в протокол судебного заседания, или письменном заявлении представляемого в суде.

Представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, за исключением действий, указанных в части 7 настоящей статьи, если иное не предусмотрено в доверенности или ином документе.

В доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе должно быть специально оговорено право представителя на подписание искового заявления и отзыва на исковое заявление, заявления об обеспечении иска, передачу дела в третейский суд, полный или частичный отказ от исковых требований и признание иска, изменение основания или предмета иска, заключение мирового соглашения и соглашения по фактическим обстоятельствам, передачу своих полномочий представителю другому лицу (передоверие), а также право на подписание заявления о пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, обжалование судебного акта арбитражного суда, предъявление исполнительного документа к взысканию, получение присужденных денежных средств или иного имущества.

Статья 7. Оформление полномочий представителя

1. Полномочия представителя должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с законом.

Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо организацией, в которой работает или учится доверитель, товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором находится доверитель, администрацией стационарного лечебного

учреждения, в котором доверитель находится на излечении, командиром (начальником) соответствующих воинских части, соединения, учреждения, военной профессиональной образовательной организации, военной образовательной организации высшего образования, а также начальником соответствующего места лишения свободы.

3. Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации.

4. Доверенность от имени индивидуального предпринимателя должна быть им подписана и скреплена его печатью или может быть удостоверена в соответствии с частью 2 настоящей статьи».

17. Особенности представительства по назначению суда порождают проблемы, связанные с его применением, вызывают необходимость дальнейшего его урегулирования. Установление законодателем обязательного представительства по назначению суда является конституционной гарантией каждому реализации права на получение квалифицированной юридической помощи.

Представляется, что в целях обеспечения процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства государству следует принять на себя новое бремя расходов по оплате профессионального представительства по назначению суда. Целесообразно в этой связи унифицировать правовое регулирование представительства по назначению суда в административном судопроизводстве и закрепить соответствующую норму в ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ.

18. К субъектам представительства, оказывающим юридическую помощь лицам на стадии судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях, относятся адвокат, защитник и представитель. Адвокат является наиболее квалифицированным специалистом в области права.

Основополагающими принципами процессуальной деятельности адвоката являются:

- законность тактических действий защитника;
- этичность тактических приемов и методов, используемых защитником в ходе производства по делу об административном правонарушении;
- приоритетность интересов представляемого лица;
- планомерность при реализации тактических возможностей.

Тактика защиты направлена на достижение одной из следующих целей: прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с наличием обстоятельств, исключающих производство по делу; переквалификация действий (бездействия) представляемого лица на иную (предусматривающую более мягкое наказание) статью (часть статьи) КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации; назначение наименее сурового наказания за совершенное представляемым лицом административное правонарушение.

Однако, вне зависимости от преследуемой цели алгоритм деятельности адвоката в производстве по делу об административном правонарушении остается неизменным и включает в себя:

- получение от представляемого лица информации об обстоятельствах события, послужившего основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении;
- оценку позиции правоприменителя;
- построение и согласование с представляемым лицом защитной версии события, послужившего основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении;
- обеспечение (в случае необходимости) прав и интересов представляемого лица;
- участие в доказывании;

– отстаивание позиции защиты в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении (жалобы на постановление по делу об административном правонарушении).

19. Неприемлемым для правового государства является то, что процессуальные законы (гражданский, арбитражный, законодательство об административной ответственности) ограничивают полномочия адвоката и ставят его на один уровень с защитником, порой даже не имеющим специального образования, но согласно предоставленной ему доверенности, обладающим гораздо большим объемом полномочий в судопроизводстве. Представляется целесообразным исключить ограничения процессуальной деятельности в судопроизводстве в отношении адвоката. В этой связи предлагается статью 25.5 КоАП РФ изложить следующим образом:

«Статья 25.5. Адвокат, защитник и представитель

1. Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать адвокат и (или) защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель.

2. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается лицо, обладающее полной дееспособностью, не состоящее под опекой или попечительством и имеющее высшее юридическое образование.

3. Полномочия адвоката удостоверяется ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Адвокат совершает от имени представляемых им лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым, с ограничениями, предусмотренными законом.

4. Полномочия защитника и представителя, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в

соответствии с законом. Адвокат, защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

5. Право защитника и представителя на ознакомление с материалами дела, представление доказательств, заявление ходатайств и отводов, участие в рассмотрении дела, на подписание и подачу жалоб на постановление по делу об административном правонарушении, на решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, на отказ от таких жалоб, на получение взысканных расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении, на получение изъятых и возвращаемых орудий совершения и (или) предметов административного правонарушения должно быть специально оговорено в доверенности, оформленной в соответствии с законом.

6. Полномочия адвоката, защитника и представителя могут быть определены также в устном заявлении, занесенном в протокол судебного заседания (в случае ведения протокола по делу), или письменном заявлении представляемого в суде.

Полномочия защитника и представителя, допущенного в судебном заседании без соответствующей доверенности, указанные в части 5 настоящей статьи, должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом.

7. Суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у лица, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях. Адвокат, назначенный судом в качестве представителя в случаях, предусмотренных настоящей статьей, вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому, с ограничениями, предусмотренными законом».

К «другим предусмотренным федеральным законом случаям», при наступлении которых суд признает обязательным участие адвоката в рассмотрении дела об административном правонарушении, можно, например, отнести случаи отсутствия представителя у лица, в отношении которого решается вопрос о принудительной госпитализации или о принудительном психиатрическом освидетельствовании, когда лицу, привлекаемому к административной ответственности, может быть назначено наказание в виде административного ареста.

20. Обосновано, что отсутствие в КоАП РФ нормы, устанавливающей требования к удостоверению доверенности является одной из причин, создающих проблемы правоприменения при разрешении дел об административных правонарушениях. В этой связи предлагается дополнить КоАП РФ статьей 25.5.2 следующего содержания:

«Статья 25.5.2. Оформление полномочий защитника и представителя

1. Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо организацией, в которой работает или учится доверитель, товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором находится доверитель, администрацией стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении, командиром (начальником) соответствующих воинских части, соединения, учреждения, военной профессиональной образовательной организации, военной образовательной организации высшего образования, а также начальником соответствующего места лишения свободы.

2. Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации».

21. Представляется, что в целях обеспечения процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства государству следует принять на себя новое бремя расходов по оплате профессионального представительства по назначению суда. Соответственно статью 25.14 КоАП РФ следует дополнить частью 3 следующего содержания: «3. В случае если адвокат участвует в судебном разбирательстве по делу об административном правонарушении по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации».

22. Возможность рассмотрения судьей дела об административном правонарушении без участия адвоката, защитника, представителя должна быть отражена в определении. Предлагается часть 1 статьи 29.7 КоАП РФ дополнить частью 10 следующего содержания: «10) выносится определение о рассмотрении дела без участия защитника (представителя), если в материалах дела имеются доказательства надлежащего извещения защитника (представителя) о судебном разбирательстве».

23. В настоящее время наряду с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей успешно действуют уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, правовой статус которых закреплен федеральным законом. Однако в административном судопроизводстве не определен процессуальный статус данных представителей государства. Предлагается включить в ст. 25.5.1 КоАП РФ наряду с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

24. Аргументировано, что положения главы 5 «Представительство в суде» проекта КАС достаточно полно раскрывают механизм реализации института судебного представительства, в них максимально включены практически все элементы процессуального статуса представителя в административном судопроизводстве. В этой связи ограничимся одним дополнением, поскольку на наш взгляд, в законопроекте полномочия адвоката в качестве представителя не достаточно полно регламентированы. Так, представляется целесообразным дополнить часть 4 статьи 56 проекта КАС абзацем следующего содержания: «Адвокат, назначенный судом в качестве представителя в случаях, предусмотренных настоящей статьей, вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому, с ограничениями, предусмотренными законом».

В случае если адвокат участвует в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации».

25. Анализ положений законопроекта (проекта КАС), регулирующих вопросы представительства в административном судопроизводстве, позволил сделать вывод о том, что новые положения закона не противоречат общим принципам судопроизводства, напротив, как представляется, предполагают совершенствование процессуальных форм разрешения административных споров и создание эффективного способа защиты субъективных публичных прав. В целом регулирование вопросов представительства представляется более совершенным, чем в действующем процессуальном законодательстве, к тому же не отличающемся унифицированным подходом к регламентации статуса представителя во всех видах судопроизводства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. 1978. Ст. 166.
3. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 04 июня 2014 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 23. Ст. 2921.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 1.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. 7. Ст. 785.
6. Федеральный закон от 20 марта 2001 года № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией конвенции о защите прав человека и основных свобод» (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 13. Ст. 1140.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (с

посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.

8. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48. Ст. 4746.

9. Федеральный закон Российской Федерации от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об опеке и попечительстве» (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 17. Ст. 1755.

10. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об опеке и попечительстве» (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 17. Ст. 1755.

11. Федеральный закон Российской Федерации от 03 декабря 2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах» (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7058.

12. Федеральный закон Российской Федерации от 07 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

13. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с посл. изм. и доп.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

14. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

15. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138 (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

16. Гражданский кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

18. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

19. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.

20. Закон Челябинской области от 29 августа 2013 г. № 519-ЗО «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2013. № 137.

21. Закон Челябинской области от 26 августа 2010 г. № 620-ЗО «Об уполномоченном по правам человека в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2010. № 214.

22. Проект Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proekt-pervoe_chtenie.pdf.

23. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2000 г. № 53-О «По запросу Кировского районного суда города Ростова-на-Дону о проверке конституционности статьи 210 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и Указа Президента Российской Федерации от 20 июля 1994 г. № 1504 «Об утверждении положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда Российской Федерации (Рострудинспекции)»» // СПС «Консультант Плюс»

24. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05 июля 2001 г. № 130-О «По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской

Федерации «О налоговых органах Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

25. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05 декабря 2003г. № 446-О «По жалобам граждан Л.Д. Вальдмана, С.М. Григорьева и региональной общественной организации "Объединение вкладчиков "МММ" на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 3. 2004.

26. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2004 года № 131-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аржанова Льва Яковлевича на нарушение его конституционных прав частями 1, 3, 4 и 8 статьи 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

27. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 г. № 113-О «По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1, 2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант Плюс».

28. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2005 года № 314-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Башкирова Сергея Ивановича на нарушение его конституционных прав статьей 381 и частью второй статьи 382 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

29. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2010 года № 232-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галаниной Елены Валерьевны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 381 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

30. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02 июня 2004г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. № 8. 2004.

31. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (с посл. изм. и доп.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

32. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2008. № 2.

33. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 4.

34. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 мая 2009 г. № 36 «О применении Арбитражного

процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. № 8. 2009.

35. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2011 г. №30 «О внесении изменений в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 мая 2009 года № 36 "О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции"» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. №5. 2011.

36. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 3 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации»// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации . 2012. № 4.

37. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 августа 2004 г. № 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2004. № 10.

Монографии, учебники, учебные пособия

38. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.

39. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. – Пермь, 1969.

40. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. – М., 1950.
41. Гражданское право России (часть 1): курс лекций. Учебное пособие / под. ред. А.А. Мохова. – Волгоград, Издательство, 2003.
42. Гражданское право: учебник в 4-х томах. Общая часть / отв. ред. Е.А. Суханов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: изд-во МГУ им. М.В. Ломоносова, 2004. Т. 1.
43. Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: Монография. – М.: Юрлитинформ, 2010.
44. Гурвич М.Л. Лекции по советскому гражданскому процессу. – М.: ВЮЗИ, 1950
45. Иоффе О.С. Советское гражданское право. – М.: ВЮЗИ, 1973.
46. Козлов А. Ф. Представительство в суде // Гражданский процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. Ю. К. Осипов. М., 1995.
47. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. М.: Юридическая литература, 1970.
48. Курс советского гражданского процессуального права. – М., 1981. Т. 1.
49. Лупарев Е.Б. Налоговые споры : проблемы теории, очерк практики : монография. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006.
50. Манохин В.М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования). – Саратов, 1962.
51. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 1999.
52. Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. – М., 1968.
53. Невзгодина Е.Л. Вопросы правового регулирования в социалистическом обществе. – Свердловск, 1973.

54. Невзгодина Е.Л. Представительство по советскому гражданскому праву. – Томск: Изд-во Томского университета, 1980.
55. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. – Саратов, 2001.
56. Полянский Н.Н. Права и ложь в уголовной защите. – М., 1970.
57. Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе. – СПб.: Изд. дом С-Петербур. гос. ун-та, 2005.
58. Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. – М.: Норма, 2004. С. 117.
59. Сазыкин А.В. Гражданское процессуальное право: учебник. – М.: ЭКСМО, 2007.
60. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература. 1964.
61. Советское гражданское право. Т. 1 / под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985.
62. Советское гражданское право / Отв. ред. В.П. Грибанов, С.М. Корнеев. М., 1979. Т. 1.
63. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М., 1968.
64. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб: Изд-во Юридического ин-та (Санкт-Петербург), 2002.
65. Стецовский Ю.И. Советская адвокатура: Учебное пособие вузов. – М., 1989.
66. Рясенцев В.А. Понятие и юридическая природа полномочия представителя в гражданском праве: Методические материалы ВЮЗИ. – М., 1948.
67. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, доп. и перераб. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2007.

68. Халатов С.А. Представительство в гражданском и арбитражном процессе. – М.: Издательство НОРМА, 2002.
69. Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. – СПб, 1998.
70. Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. – М., 1950.
71. Шерстюк В.М. Судебное представительство по гражданским делам. – М., 1984.

Статьи, научные публикации, сборники научных трудов

72. Андреева Т.К. Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их отношениях с органами публичной власти // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.349-357.
73. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2005. Вып. 6. № 8(48). С. 67-72.
74. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2.
75. Бойченко С.И. Органы прокуратуры и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации: правовые основы сотрудничества // Адвокатская практика. 2009. № 3. С. 22–24.
76. Винницкий Д. В. Налоговая правосубъектность организации // Журнал российского права. 2001. № 10.

77. Гречкина О.В., Гречкин Н.С. Представительство в административном судопроизводстве: новеллы законодательства // 20-летний рубеж Конституции Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной празднованию 20-летия Конституции РФ и 70-летию Южно-Уральского государственного университета (Юридический факультет, 20 сентября 2013 г.) / под ред. В.И. Майорова. – Челябинск : «Полиграф-Мастер», 2013. – С. 39-42.

78. Гречкин Н.С. К вопросу о применении средств связи в административном судопроизводстве // Правоприменительная деятельность: теория и практика: Материалы региональной научно-практической конференции (17 апреля 2014 года) / отв. ред. А. В. Майоров. – Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2014. – С. 26-31.

79. Гречкин Н.С. Представитель в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы права. 2014. № 2(45). С. 179-182.

80. Гречкин Н.С. Конституционные принципы административного судопроизводства // Проблемы права. 2013. № 5(43). С. 31-34.

81. Громошина Н.А. Кодекс административного судопроизводства или административный процессуальный кодекс? // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.631-639.

82. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11.

83. Денисенко В.В. «Административное судопроизводство», «административно-деликтное судопроизводство» и «административное квазисудопроизводство» («судебная административно-квазиюрисдикционная

деятельность»): истинность и мнимость понятий // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.639-657.

84. Добровольский А.А. Участники советского гражданского процесса. Труды Свердловск. юр. ун-та. – Свердловск, 1975. С. 40.

85. Дроздовская Е.С. Особенности участия представителя потерпевшего в уголовном судопроизводстве // Вестник ЮУрГУ. – Серия «Право». 2013. Т 13. № 4. С. 116-119.

86. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2001. № 1. С. 69-74.

87. Козлов А.Ф. Представительство в суде // Гражданский процесс. – М., 1995.

88. Кононов П.И. Административное судопроизводство в Российской Федерации: взгляд административного судьи // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.659-668.

89. Кононов П.И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства // Журнал российского права. 2001. № 7.

90. Кузьмишин А.А. Основания возникновения представительства и полномочия в гражданском праве // Журнал российского права. 2000. № 8.

91. Лупарев Е.Б. Административные правоотношения как системообразующий элемент публичных правоотношений // Бизнес в законе. 2012. № 6. С. 53-56.

92. Майоров В.И. Тенденции формирования административной юстиции в Российской Федерации // Административное судопроизводство в российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2013. – С. 668-673.

93. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2.

94. Ноздрачев А.Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 455-467.

95. Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 13.

96. Побежимова Н.И. Совершенствование института обжалования постановлений о наложении административных взысканий // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. С. 70.

97. Попов Л.Л. Сущность административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. – М., 2003.

98. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина – М.: Юрист, 2004. С. 228.

99. Севрюгин В.Е. От административной ответственности к административному судопроизводству // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 41-43.

100. Стариков Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 211-276.

101. Стариков Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6.

102. Стариков Ю.Н. Административный процесс в системе административно-деликтных координат // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, профессора А.П. Шергина. – М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 164-176.

103. Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Материалы научно-практической конференции: Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства (Москва, 28 мая 2001 г.). – М.: Изд-во Городец, 2001. С.176-183.

104. Трунов И.Л. Единая судебная власть России // Всемирная ассоциация юристов: сайт. URL : <http://worldjurist.ru/content.php?id=105>.

105. Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина

(пос . Небуг, 13-14 октября 2006 г.) /Отв.ред.профессор В.В Денисенко, доцент А.Г. Эртель. Изд-во «Кубанькино», Краснодар, 2006. С. 275-289.

106. Хаманева Н.Ю. Настоящее и будущее административного судопроизводства в России// Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина – М.: Юристъ, 2004. С. 233-244.

107. Шергин А.П. О понимании административного судопроизводства // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 750-755.

108. Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 6.

109. Шергин А.П. Актуальные проблемы административной ответственности // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989.

Авторефераты, диссертации

110. Бортникова Н.А. Представительство по назначению суда в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2011.

111. Великая Т. В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005.

112. Дороженко М.Ю. Гражданско-правовое регулирование представительства: проблемы теории и законодательства: дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2007.

113. Ерохина Е.В. Семейно-правовое представительство по законодательству Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук, 2007.

114. Кобисская Т.М. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: дис. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2006.
115. Князева И.Н. Надзорное производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: вопросы теории и практики: дис. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011.
116. Лубашев Ю.Ф. Проблемы защиты по уголовным делам: дис. ... д-ра юрид.наук. – М., 1998.
117. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ...д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2003.
118. Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: дис. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011.
119. Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Воронеж, 2014.
120. Рябус О.А. Процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: дис. ...канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2006.
121. Серебряков Я.В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. — Омск, 2003.
122. Тарло Е.Г. Проблемы профессионального представительства в судопроизводстве России: дис. ...д-ра юрид. наук. – М., 2004.
123. Федотова Т. А. Адвокатская деятельность и проблемы судебного представительства : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2009.
124. Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: дис. ...д-ра юрид. наук. – Челябинск, 2010.

Электронные ресурсы

125. Большая Советская энциклопедия // http://enc-dic.com/enc_sovet/Predstavitelstvo-50978.html.
126. Государственная Дума: сайт. URL : <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=246960-6&sort=date>.
127. Современный толковый словарь // <http://enc-dic.com/modern/Predstavitelstvo-47680.html>.
128. Экономический словарь // <http://enc-dic.com/economic/Predstavitelstvo-11897.html>.
129. Энциклопедический словарь экономики и права // <http://enc-dic.com/ecolaw/Predstavitelstvo-1798.html>.
130. Юридический энциклопедический словарь // http://enc-dic.com/enc_big/Predstavitelstvo-47814.html.

Юридическая практика. Статистические данные.

131. Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов в Российской Федерации в 2013 году // Высший Арбитражный Суд Российской Федерации: сайт. URL: http://www.arbitr.ru/_upimg/BA56B64409E63370CC611FE1DCC99CB8_an_zap.pdf.
132. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12 января 2009 г. по делу № А33-8788/08 // СПС «Консультант Плюс».
133. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 19 декабря 2007 г. по делу № А33-9855/0 // СПС «Консультант Плюс».
134. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 15 декабря 2008 г. по делу № А19-5609/08-27-04АП-2563/08 // СПС «Консультант Плюс».

135. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 25 марта 2009 г. по делу № А33-8887/08// СПС «КонсультантПлюс».
136. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 27 января 2009 г. по делу № А19-9662/08// СПС «КонсультантПлюс».
137. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 16 апреля 2009 г. по делу № А19-2333/09 // СПС «КонсультантПлюс».
138. Решение арбитражного суда Удмуртской Республики от 16 июля 2014 г. по делу № А71-4620/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
139. Решение Арбитражного суда Пермского края от 8 июля 2014 г. по делу № А50-8722/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
140. Решение ФАС Владимирской области от 12 августа 2014 г. по делу № А11-4487/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
141. Решение Ленинградского областного суда от 17 мая 2011г.по делу № 7-317/2011// сайт. URL : <https://rospravosudie.com>.
142. Решение Московского областного суда от 22 ноября 2012 г. по делу N 22А-2364/12 // сайт. URL : <https://rospravosudie.com>.
143. Решение судьи Таганского районного суда г. Москвы Александровой С.Ю. от 30 декабря 2010 года дело № 5-52-10/7с // СПС «Консультант Плюс».
144. Решение судьи Ленинградского областного суда Морозковой Е.Е. от 17 мая 2011г. по делу № 7- 317/2011// СПС «КонсультантПлюс».
145. Определение Усть-Калманского районного суда Алтайского края от 10 июня 2011 года // сайт. URL : <https://rospravosudie.com>.
146. Определение Ковровского городского суда от 30 ноября 2010 года по делу № 5-545/10 // сайт. URL : <https://rospravosudie.com>.
147. Определение Сибайского городского суда Республики Башкортостан от 01 октября 2010 года по делу №5-75/2010 // сайт. URL : <https://rospravosudie.com>.

