

# ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

**Аннотация.** Судебное представительство — традиционный институт процессуального права. Вопрос о его правовой природе относится к числу дискуссионных. В науке гражданского и арбитражного процессуального права по нему выделились два основных направления — «концепция правоотношения» и «концепция действия». При этом автор в результате проведенного анализа отдает предпочтение определению судебного представительства, в том числе по административным делам, как процессуальной деятельности. В качестве новелл КАС РФ, носящих положительный характер, отмечено расширение по сравнению с действовавшим в более ранней редакции ГПК РФ круга случаев, когда суд может признать обязательным участие в судебном заседании представителей органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, а также наличие в КАС РФ нормы, согласно которой лица, содействующие осуществлению правосудия по административному делу, не могут быть представителями лиц, участвующих в этом деле. Вместе с тем серьезные сомнения вызывает норма ч. 1 ст. 55 КАС РФ, согласно которой представителями в суде по административным делам могут быть только лица, имеющие высшее юридическое образование, что существенно ограничивает возможности защиты прав граждан и организаций по данной категории дел. В то же время при отсутствии какой-либо оговорки в ч. 1 ст. 55 КАС РФ в указанном Кодексе содержится целый ряд норм, позволяющих все же вести административные дела лицам, не имеющим высшего юридического образования, приведенным в настоящей статье, следствием чего является возникновение многочисленных коллизий. Не учтено, кроме того, что в соответствии с действующим законодательством об адвокатской деятельности и адвокатуре адвокатами могут быть и лица, не имеющие высшего юридического образования, а имеющие ученую степень по юридической специальности. Замечание вызывает содержащаяся в ч. 1 ст. 54 КАС РФ формулировка «личное участие в административном деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя», поскольку не являющегося личным участие гражданина в деле быть не может. Подобных недостатков в главе о представительстве нового Кодекса содержится немало, и они требуют устранения в будущем.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, представительство, особенности правового регулирования, гражданское процессуальное право, арбитражное процессуальное право, сравнение, субъекты данного представительства, ограничение, коллизии, иные недостатки законодательства.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.127.6.129-140**

**С**удебное представительство входит в число традиционных институтов процессуального права. В российском праве оно представляет собой одно из средств, обеспечивающих

© Ивакин В. Н., 2017

\* Ивакин Валерий Николаевич, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный работник высшей школы РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ

ivakin.st@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

реализацию в случае спора каждого о его гражданских правах и обязанностях права на справедливое судебное разбирательство дела в соответствии с нормой п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)<sup>1</sup>, к которой Российская Федерация присоединилась 30 марта 1998 г.<sup>2</sup> Применительно же к нашему внутреннему законодательству судебное представительство в необходимых случаях обеспечивает осуществление принадлежащих гражданам России конституционных прав на судебную защиту их прав и свобод (ст. 46 Конституции РФ) и права на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ).

Вопрос о понятии судебного представительства весьма спорен. При определении данного понятия в юридической науке выделились

два основных направления. В частности, одни ученые-процессуалисты полагают, что представительство является правоотношением (или системой правоотношений) определенного вида<sup>3</sup>, другие же понимают под ним соответствующую деятельность<sup>4</sup>.

Я. А. Розенберг, придерживающийся по вопросу о понятии представительства «концепции правоотношения», тем не менее не отрицает, что представительство является также деятельностью<sup>5</sup>.

Еще дальше по пути расширения объема понятия представительства идет С. А. Халатов, полагающий, что понятие процессуального представительства должно быть определено как единство трех его составляющих: действий, правоотношений и норм, объединенных в институт. Вместе с тем сам автор дает

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) вместе с Протоколом № 2 о наделении Европейского Суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения (подписан в г. Страсбурге 6 мая 1953 г.), Протоколом [№ 1] (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию, и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>3</sup> См.: *Абрамов С. Н.* Советский гражданский процесс. М., 1952. С. 113; *Матлин Л. Б.* Судебное представительство по советскому праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955. С. 2; *Розенберг Я. А.* Представительство по гражданским делам в суде и арбитраже. Рига, 1981. С. 13; *Скловский К. И.* Представительство в гражданском праве и процессе (вопросы теории: сущность, содержание, структура): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1982. С. 6; *Шерстюк В. М.* Судебное представительство по гражданским делам. М., 1984. С. 12—13; *Шакарян М. С.* Представительство в суде // Гражданское процессуальное право России: учебник / под ред. М. С. Шакарян. М., 2002. С. 151; *Чистякова О. П.* Комментарий к главе 5 «Представительство в суде» // Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / отв. ред. М. С. Шакарян. М., 2003. С. 121; *Осокина Г. Л.* Гражданский процесс. Общая часть. М., 2013. С. 272; *Власов А. А.* Гражданский процесс: учебник и практикум для академического бакалавриата. М., 2015. С. 116.

<sup>4</sup> См.: *Клейнман А. Ф.* Советский гражданский процесс. М., 1954. С. 122; *Добровольский А. А.* Представительство в суде // Советский гражданский процесс / под ред. А. А. Добровольского. М., 1979. С. 61; *Чечот Д. М.* Представительство в гражданском процессе // Советский гражданский процесс / отв. ред. Н. А. Чечина, Д. М. Чечот. Л., 1984. С. 83; *Козлов А. Ф.* Представительство в суде // Гражданский процесс / под ред. Ю. К. Осипова. М., 1995. С. 96; *Гришин И. П.* Участники гражданского процесса. Представительство в суде // Гражданский процесс. Вопросы и ответы / под ред. М. К. Треушниковой. М., 2000. С. 79; *Ференс-Сороцкий А. А.* Представительство в гражданском процессе // Гражданский процесс / под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной и Д. М. Чечота. М., 2001. С. 95; *Викут М. А.* Представительство в суде // Гражданский процесс России / под ред. М. А. Викута. М., 2004. С. 108; Гражданский процесс / под общ. ред. Н. М. Коршунова. М., 2005. С. 150; *Салогубова Е. В.* Представительство в суде // Гражданский процесс / под ред. М. К. Треушниковой. М., 2014. С. 190; *Ивакин В. Н.* Представительство в суде // Гражданский процесс / отв. ред. В. В. Блажеев, Е. Е. Уксусова. М., 2015. С. 142; *Ярков В. В.* Представительство в суде // Гражданский процесс / отв. ред. В. В. Ярков. М., 2015. С. 106; *Ивакин В. Н.* Гражданское процессуальное право России: учебник для академического бакалавриата: в 2 т. Т. 1. / под ред. С. Ф. Афанасьева. М., 2015. С. 207.

<sup>5</sup> *Розенберг Я. А.* Представительство по гражданским делам в суде и арбитраже. С. 14.

определение представительства, фактически соответствующее «концепции действия»: «Гражданское (арбитражное) процессуальное представительство является формой оказания правовой помощи одного лица (представителя) другому лицу (представляемому) в форме совершения процессуальных действий представителем от имени и в интересах представляемого в рамках полученных полномочий в связи с рассмотрением и разрешением судом гражданского дела, урегулированных совокупностью норм, составляющих институт»<sup>6</sup>.

Более точным следует признать определение представительства как деятельности. Несомненно, что именно деятельность имеется в виду, когда говорят об осуществлении представительства, цели представительства, отказе от представительства. Думается, что нет никакой необходимости либо отказываться вообще от употребления указанных обычных формулировок, либо придавать им какой-то особый, ранее неизвестный смысл, исходя из концепции представительства как правоотношения. Что же касается судебного представительства по административным делам, то оно выступает как вид процессуальной деятельности наряду с деятельностью сторон, заинтересованных лиц, прокурора и других участников административного судопроизводства. Именно динамический момент позволяет понять практическое значение представительства. Так, адвокат, совершая процессуальные действия (а не находясь в статическом положении), обеспечивает достижение целей представительства, т.е. получение представляемым лицом судебной защиты его прав и охраняемых законом интересов в сфере административных правоотношений.

Возражая против подобной точки зрения, приводят довод, состоящий в том, что представительская деятельность невозможна вне правоотношений, что она представляет собой лишь реализацию полномочий по представительству в рамках конкретного правоотношения<sup>7</sup>. Приведенное в качестве аргумента положение само по себе правильно. Однако то обстоятельство, что юридические действия совершаются представителем в рамках правоотношений, вообще не может влиять на решение

вопроса о понятии представительства. Оно не исключает, в частности, признания представительством соответствующей деятельности, а не правоотношения.

Следует согласиться с мнением В. А. Рясенцева, который, критикуя «концепцию правоотношения» применительно к представительству в гражданском праве, указывал на то, что при подобном понимании предпосылка представительства отождествляется с самим представительством<sup>8</sup>. Действительно, для осуществления представительства как особого рода юридической деятельности необходимо наличие соответствующего правоотношения, которое в этом смысле выступает предпосылкой представительства. Признание же представительства правоотношением стирает грань между представительством и тем правоотношением, благодаря которому оно может осуществляться, и приводит к их неправомерному отождествлению.

К сказанному необходимо добавить, что если придерживаться данной концепции, то становится непонятным, что же тогда составляют действия, совершаемые представителем, если они не являются представительством, каким иным юридическим термином они могут быть обозначены.

Таким образом, более правильной представляется «концепция действия», в соответствии с которой под судебным представительством понимается совершение представителем от имени представляемого лица процессуальных действий.

С вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ) от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ возник новый вид представительства в суде — административное процессуальное представительство, требующий своего тщательного исследования. При этом следует обратить внимание на особенности правового регулирования данного института, в том числе путем его сравнения с аналогичными институтами гражданского и арбитражного процессуального права.

Прежде всего следует отметить, что использование института представительства в административном судопроизводстве направлено

<sup>6</sup> Халатов С. А. Представительство в гражданском и арбитражном процессе. М., 2002. С. 67.

<sup>7</sup> Розенберг Я. А. Представительство в советском гражданском процессе. Рига, 1974. С. 48.

<sup>8</sup> Рясенцев В. А. Представительство // Советское гражданское право : в 2 ч. / под ред. В. А. Рясенцева. М., 1986. Ч. 1. С. 230.

на реализацию отдельной нормы, содержащейся в ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, согласно которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы<sup>9</sup> в суд.

Как и в Гражданском процессуальном кодексе РФ (ГПК РФ), в КАС РФ, хотя и применительно к другим случаям, предусмотрено обязательное участие представителя в судебном процессе. Так, 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 деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут дела через представителей, отвечающих требованиям, предусмотренным ст. 55 указанного Кодекса<sup>10</sup> (ч. 9 ст. 208 того же Кодекса).

Согласно ч. 1 ст. 54 КАС РФ, если данным Кодексом не предусмотрено обязательное участие представителя в судебном процессе, граждане, обладающие административной процессуальной дееспособностью, могут вести свои административные дела в суде лично. Личное же участие в административном деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя.

Вместе с тем формулировка «личное участие в административном деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя», как и закрепляющая аналогичное право норма ч. 1 ст. 48 ГПК РФ, содержит один и тот же недостаток, заключающийся в том, что не учитывается, что неличного участия гражданина в деле (если его участие в деле имеет место) быть не может, поэтому формулировка «личное участие в деле» фактически лишена смысла и в законодательстве следовало бы говорить о личном участии гражданина не в деле, а в производстве по делу, в том числе административному.

В соответствии с ч. 2 ст. 54 КАС РФ права и законные интересы недееспособных граждан защищают в суде их законные представители — родители, усыновители, опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом.

Однако согласно ч. 1 ст. 55 КАС РФ представителями в суде могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. В то же время законные представители в подавляющем большинстве случаев высшего юридического образования не имеют, а следовательно, не могут быть представителями в административном судопроизводстве. Налицо явная коллизия между ч. 2 ст. 54 и ч. 1 ст. 55 КАС РФ.

Помимо аналогичной коллизии между ч. 3 ст. 54 и ч. 1 ст. 55 КАС РФ, недоумение способна вызвать сама формулировка ч. 3 ст. 54 КАС РФ: «Права и законные интересы граждан, ограниченных в дееспособности, граждан, которые не достигли возраста восемнадцати лет, могут защищать в судебном процессе представители или законные представители — родители, усыновители, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом», поскольку деление на представителей и законных представителей является искусственным, являясь делением родового и видового понятий, что противоречит элементарной логике.

Законные представители могут поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю. В таком случае речь идет об их праве. Однако в случае, если вышеназванным Кодексом предусмотрено обязательное участие представителя в судебном процессе, законные представители обязаны поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю. Вместе с тем недостатком правового регулирования в данном случае является то, что в приведенных нормах ничего не говорится о требованиях, предъявляемых к избираемым гражданами, являющимися законными пред-

<sup>9</sup> В настоящее время в процессуальном законодательстве, в том числе административном, вместо употребляемого в Конституции РФ термина «обжалованы» стал использоваться другой термин — «оспорены», что сблизило производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, с исковым производством и явилось основанием для замены термина «жалоба» по делам, возникающим из административных правоотношений, термином «административный иск».

<sup>10</sup> О данных требованиях будет сказано ниже.



ставителями, в качестве добровольных представителей по административным делам лицам, в результате чего можно прийти к выводу, что таковыми могут быть любые дееспособные лица, за исключениями, установленными ч. 2 ст. 55 КАС РФ. Таким образом, обнаруживается еще одна коллизия — между ч. 2 и 3 ст. 54 и ч. 1 ст. 55 КАС РФ.

Противоречие существует также между ч. 5 ст. 54 КАС РФ, согласно которой административные дела организации могут вести в суде единоличный орган управления этой организацией или уполномоченные ею лица, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или учредительными документами организации, либо представители организации, и ч. 1 ст. 55 КАС РФ.

Тот же недостаток законодательного регулирования обнаруживается при сопоставлении ч. 7 ст. 54 КАС РФ, предусматривающей, что от имени общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, имеет право выступать в суде уполномоченный на это участник такого объединения или организации, имеющий высшее юридическое образование, или представитель, которому участники объединения или организации доверили ведение дела в суде, и ч. 1 ст. 55 КАС РФ.

Как и в гражданском, в административном судопроизводстве имеет место представительство по назначению. Так, в ч. 4 ст. 54 КАС РФ содержится положение о том, что в случае, если у административного ответчика, место жительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке, нет представителя, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях суд назначает в качестве представителя адвоката.

Не совсем удачной является формулировка ч. 8 ст. 54 КАС РФ: «От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов». Поскольку в лице руководителей названных в данной

норме органов выступают сами эти органы, приведенная формулировка в отношении них является некорректной и требует изложения ее в иной, более точной редакции.

Возможно также признание судом по отдельным видам дел обязательной явки в судебное заседание представителей субъектов, действия которых в сфере административных правоотношений оспариваются гражданином или организацией.

Так, в соответствии с ч. 7 ст. 226 КАС РФ суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителей органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, принявших оспариваемое решение либо совершивших оспариваемое действие (бездействие), а в случае их неявки наложить судебный штраф в порядке и размере, установленных ст. 122 и 123 данного Кодекса.

Обязательной может быть признана судом явка надлежащим образом извещенного представителя соответствующего исправительного учреждения или органа внутренних дел по административным делам об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений, а также о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений (ч. 4, 5 ст. 272 КАС РФ). Согласно ч. 6 названной статьи в случае неявки без уважительной причины указанных представителей, явка которых признана судом обязательной, на них также может быть наложен судебный штраф в порядке и размере, предусмотренных ст. 122 и 123 этого Кодекса.

Обязательно участие представителя медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением, при рассмотрении дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ч. 4 и 5 ст. 283 КАС РФ).

Таким образом, КАС РФ расширил по сравнению с действовавшим в более ранней редакции ГПК РФ круг случаев обязательного участия в рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений, судебных представителей, что следует признать положительным явлением, поскольку участие в административном процессе названных в соответствующих статьях КАС РФ представителей

позволяет, как правило, суду глубже разобраться в обстоятельствах, имеющих существенное значение для дела.

Вместе с тем следует признать, что правовое регулирование представительства в новом законодательстве об административном судопроизводстве содержит ряд иных недостатков законотворчества, помимо указанных выше. Такие недостатки, в частности, имеют место при определении круга субъектов, которые могут вести административные дела в суде в качестве представителей, содержащимся в ч. 1 ст. 55 КАС РФ. По поводу данной имеющей важнейшее значение для административного процессуального представительства нормы имеются следующие замечания.

Существуют определенные сомнения в целесообразности ограничения круга субъектов, которые могут быть представителями в административном судопроизводстве, лицами, имеющими высшее юридическое образование, хотя все более обнаруживается практическая необходимость в переходе к профессиональному представительству в суде.

Само наличие в гл. 5 КАС РФ большого количества отмеченных ранее коллизий, когда закон, вопреки общей норме ч. 1 ст. 55 КАС РФ, не предусматривающей каких-либо исключений из содержащегося в ней правила, допускает ведение административных дел лицами, не имеющими высшего юридического образования, свидетельствует о расхождении в данном случае закона и обусловленных современными жизненными условиями потребностями судебной практики. Очевидно, что в нашей стране пока еще не созрели экономические, социальные и политические условия для осуществления полного перехода к профессиональному судебному представительству.

Думается в то же время, что с повышением уровня общей и в определенной мере правовой грамотности населения и должностных лиц будет уменьшаться количество случаев ошибочного выбора гражданами и организациями не обладающих достаточной специальной подготовкой представителей, поэтому «естественный» отбор представителей самими сторонами и другими лицами, участвующими в деле, будет становиться все более эффективным.

Кроме того, современное правовое регулирование круга лиц, могущих быть представителями в административном судопроизводстве, вызывает следующие замечания формально-юридического характера.

Во-первых, при осуществлении указанного правового регулирования не было учтено то, что не все адвокаты имеют высшее юридическое образование, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 9 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>11</sup> статус адвоката вправе приобрести лицо, которое имеет высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, либо ученую степень по юридической специальности. Следовательно, в качестве адвоката может выступать и лицо без высшего юридического образования, но имеющее ученую степень по юридической специальности, которая в соответствии с действующими нормативными правовыми актами может быть присвоена в установленном порядке лицу, имеющему высшее, но не юридическое образование. Если же руководствоваться нормой ч. 1 ст. 55 КАС РФ, то, например, адвокат, являющийся доктором юридических наук, но не имеющий высшего юридического образования, в отличие от других дел, не вправе вести в суде административные дела, что является в отношении его ничем не обоснованным ограничением.

Необходимо обратить внимание и на то, что дипломы о наличии высшего юридического образования получили в настоящее время в нашей стране весьма широкое распространение, и юристов готовят сотни самых разнообразных вузов, в том числе и негуманитарного профиля, административные же дела зачастую ведут частнопрактикующие юристы, в связи с чем в ч. 1 ст. 55 КАС РФ следовало бы сделать по крайней мере оговорку, что в ней имеется в виду высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, поскольку лишь такое образование служит определенной дополнительной гарантией оказания в необходимых случаях лицами, его имеющими, квалифицированной юридической помощи, о которой идет речь в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102 ; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4394.

Кроме того, следует признать, что само по себе наличие высшего юридического образования, даже полученного по указанной выше программе, не способно обеспечить качественную юридическую помощь по административным делам, поскольку данные дела обладают существенной спецификой и во многих случаях требуют специализации на их ведение. В связи с этим наиболее эффективным является ведение в суде данных дел адвокатами — специалистами по административным делам.

Во-вторых, в КАС РФ воспроизведена неудачная норма, содержащаяся в Арбитражном процессуальном кодексе РФ (АПК РФ), вызвавшая и продолжающая вызывать споры по поводу ее толкования и порождающая различные варианты последнего, согласно которой полномочия адвоката на ведение дела в суде (в данном случае административного) удостоверяется в соответствии с федеральным законом<sup>12</sup>. При этом, как и в АПК РФ, не уточнено, о каком «федеральном законе» здесь идет речь, что само по себе способно вызвать затруднения при применении приведенной нормы. Анализ же действующего законодательства показывает, что таким законом должен быть признан Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», содержащий общие положения об оформлении полномочий адвоката — представителя в суде. Так, согласно п. 2 ст. 6 указанного Закона адвокат должен иметь ордер на исполнение поручения, выдаваемый соответствующим адвокатским образованием, в случаях, предусмотренных федеральным законом. В иных случаях адвокат представляет доверителя на основании доверенности. Таким образом, получается замкнутый круг: КАС РФ, являющийся федеральным законом, при решении вопроса об оформлении полномочий адвоката на ведение административного дела в суде отсылает к другому федеральному закону, который, в свою очередь, содержит отсылку к федеральному закону, т.е. в данном случае к тому же КАС РФ. Такое правовое регулирование не проясняет, а лишь запутывает вопрос и служит основанием для высказывания по нему различных мнений. Очевидно, что как и в АПК РФ, в КАС РФ следовало бы непосредственно определить порядок оформления полномочий адвоката-представителя.

Непонятной является и та часть нормы, содержащейся в ч. 2 ст. 55 КАС РФ, в которой говорится как о лицах, которые не могут быть представителями в суде по административным делам, об «иных лицах, участие которых в судебном процессе не предусмотрено федеральным законом», как будто федеральным законодательством определен круг всех лиц, которые могут участвовать в судебном процессе.

Вместе с тем в КАС РФ содержатся отдельные новеллы, которые могут быть оценены положительно. Так, в соответствии с той же ч. 2 ст. 55 КАС РФ лица, содействующие осуществлению правосудия по административному делу, не могут быть представителями лиц, участвующих в этом деле, что является правильным решением данного вопроса, отсутствующим в остальном процессуальном законодательстве.

Представители должны представить суду документы о своем образовании, а также документы, удостоверяющие их статус и полномочия (ч. 3 ст. 55 КАС РФ). В данном Кодексе содержится норма о разграничении процессуальных действий в случаях обязательного ведения административного дела представителем, совершаемых доверителем.

Как предусмотрено ч. 1 ст. 56 КАС РФ, представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, а при обязательном ведении административного дела в суде с участием представителя — совершать вместо представляемого лица все процессуальные действия, за исключением действий, связанных с получением объяснений и пояснений у самого представляемого лица и привлечением его к участию в осуществлении иных процессуальных прав, если суд признает это необходимым. Приведенное правило вызывает два замечания. Во-первых, непонятна та часть нормы, в которой говорится о совершении при обязательном ведении административного дела представителем процессуальных действий не от имени, а вместо представляемого лица. Таким образом, процессуальное положение представителя оказывается неопределенным. Во-вторых, представляется неоправданным установление круга процессуальных действий, которые может совершать представляемое лицо, по усмо-

<sup>12</sup> Ивакин В. Н. Полномочия адвоката-представителя в гражданском и арбитражном судопроизводстве. М., 2008. С. 56—60.

трению суда, что существенно ограничивает возможности защиты данным лицом своих интересов в административном судопроизводстве.

В части 2 ст. 56 КАС РФ впервые использована формулировка «основные процессуальные действия» применительно к тем, право на осуществление которых должно быть специально оговорено в доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе, причем оговаривается право на их совершение самостоятельно или с согласия представляемого лица. Та часть нормы, в которой в качестве альтернативы предусмотрено наделение полномочиями на совершение таких действий с согласия представляемого лица, является полезной новеллой, поскольку, как показывает адвокатская практика, адвокаты иногда, не согласовывая совершение данных действий, оговоренных в доверенности, с представляемым лицом, причиняют ими значительный ущерб интересам доверителей, что вызывает подачу последними жалоб в адвокатские палаты, признаваемых обоснованными.

В доверенности, в частности, должно быть оговорено право представителя:

- 1) на подписание административного искового заявления и возражений на административное исковое заявление, подачу их в суд;
- 2) на заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску;
- 3) на подачу встречного административного искового заявления;
- 4) на заключение соглашения о примирении сторон или соглашения сторон по фактическим обстоятельствам административного дела;
- 5) на полный либо частичный отказ от административного иска или на признание административного иска;
- 6) на изменение предмета или основания административного иска;
- 7) на передачу полномочий представителя другому лицу (передоверие);
- 8) на подписание заявления о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам;
- 9) на обжалование судебного акта;
- 10) на предъявление исполнительного документа к взысканию;
- 11) на получение присужденных денежных средств или иного имущества (ч. 2 ст. 56 КАС РФ).

Кроме того, в доверенности, выданной Центральной избирательной комиссией РФ, должно быть специально оговорено право представителя на дачу заключения по административному делу (ч. 3 ст. 56 КАС РФ).

Вместе с тем целесообразность включения в перечень специальных полномочий представителя в административном судопроизводстве некоторых из вышеуказанных полномочий вызывает сомнения. Это относится, в частности, к полномочию на подписание возражений на административное исковое заявление, поскольку при рассмотрении дела по существу суд не связан теми доводами, которые приводятся в данных возражениях, и нередко выходит за их пределы. Кроме того, и сам административный ответчик либо его представитель могут изменять первоначально сформулированное ими основание возражений против административного иска, что вполне соответствует принципу диспозитивности, действие которого распространяется не только на административного истца, но и на административного ответчика. Не исключается и последующее изменение позиции ответчика по делу в целом, выраженной в возражениях против административного иска. Таким образом, мнение по поводу предъявленного административного иска, высказанное в возражениях против него, не может рассматриваться как окончательное, в связи с чем отсутствует необходимость относить полномочие представителя на подписание данных возражений к числу специальных полномочий.

Ввиду того, что подача встречного искового заявления по своему порядку ничем не отличается от подачи первоначального искового заявления, специальное указание в доверенности на наделение представителя полномочием на подачу встречного административного искового заявления фактически не имеет смысла.

Что же касается заключения соглашения сторон по фактическим обстоятельствам административного дела, то, поскольку заключение данного соглашения непосредственно связано с доказательственной деятельностью, в сфере которой представителям сторон и других лиц, участвующих в административном деле, должна быть предоставлена определенная самостоятельность, нельзя признать правильным ограничение такой самостоятельности в форме отнесения к полномочиям представителя, требующим наличия специальной оговорки в доверенности, полномочия на подписание



соглашения по фактическим обстоятельствам административного дела, тем более что выражение представителем одной из сторон согласия с утверждением другой стороны о существовании или отсутствии определенных фактов, имеющих значение для разрешения дела, вовсе не равнозначно согласию с ее позицией в деле. Необходимо также отметить, что отсутствие этого полномочия у представителя легко может быть преодолено посредством одностороннего признания им обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения, для чего в соответствии с действующим законодательством об административном судопроизводстве специального полномочия не требуется.

Исходя из того, что суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам, основные категории которых указаны в ч. 3 ст. 62 КАС РФ, неоправданным является и отнесение к кругу специальных полномочий полномочия на изменение основания административного иска.

И, наконец, в разд. VIII «Процессуальные вопросы, связанные с исполнением судебных актов по административным делам и разрешаемые судом» КАС РФ регулируются вопросы, касающиеся лишь действий суда в исполнительном производстве. Исключение составляют ст. 356 «Сроки предъявления исполнительного листа к исполнению» и ст. 357 «Восстановление пропущенного срока предъявления исполнительного листа к исполнению». В целом же исполнительное производство регулируется отдельным федеральным законом, которым в том числе определяется и объем полномочий представителя в этом производстве. Данным законом, в частности, предъявление исполнительного документа отнесено к числу полномочий, которые должны быть специально оговорены в доверенности. То же самое относится и к полномочию на получение присужденного имущества (в том числе денежных средств и ценных бумаг) (п. 1 и 4 ч. 3 ст. 57 Федерального закона «Об исполнительном производстве»<sup>13</sup>). С учетом изложенного представляется излишним и не соответствующим содержанию разд. VIII КАС РФ указание в перечне специальных полномочий представителя, предусмотренном в ч. 2 ст. 56 КАС РФ, полномочий, связанных

с исполнительным производством, включая предъявление исполнительного документа к взысканию, получение присужденных денежных средств или иного имущества. По существу, эта часть нормы является «балластной», поскольку в соответствующих случаях должны применяться нормы федерального закона об исполнительном производстве.

Недостатком является и допущенная законодателем юридико-техническая ошибка, состоящая в пропуске в п. 8 ч. 2 ст. 56 КАС РФ слова «новым».

Из числа норм, определяющих порядок оформления и подтверждения полномочий представителя в административном судопроизводстве, содержащихся в ст. 57 КАС РФ, помимо уже упоминавшейся выше нормы о порядке оформления полномочий адвоката (ч. 4), интерес представляют нормы ч. 3 и 5 указанной статьи.

Согласно ч. 3 данной статьи полномочия руководителей организаций, действующих от имени организаций в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительным документом, подтверждаются представляемыми ими суду документами, удостоверяющими их служебное положение, а также учредительными и иными документами. Замечание вызывает используемая в этом случае формулировка «действующих от имени организаций», поскольку в лице руководителей организаций действует сама организация; приведенная же формулировка фактически приравнивает руководителей к представителям организаций, что является неверным в связи с различным правовым положением органов и представителей организаций.

Как и в АПК РФ (ч. 4 ст. 61), в ч. 5 ст. 57 КАС РФ установлено правило, которое гласит, что полномочия других представителей (кроме законных представителей — ч. 1 и адвоката — ч. 4 ст. 57 КАС РФ) на ведение административного дела в суде должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом, а в случаях, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом, — в ином документе. Приведенная норма заслуживает внимания, поскольку в ней речь идет о возмож-

<sup>13</sup> Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 9 марта 2016 г., с изм. от 10 марта 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

ности в определенных случаях оформления полномочий большинства видов представителей в административном судопроизводстве не традиционным документом — доверенностью, а иным документом.

Так же, как и в гражданском и арбитражном судопроизводстве, в административном судопроизводстве допускается возможность выражения полномочий представителя в заявлении представляемого лица, сделанного в судебном заседании в устной форме, на что указывается в протоколе судебного заседания, или представленном в суд в письменной форме. Кроме того, в ч. 5 ст. 57 КАС РФ предусмотрено, что при предъявлении к представителю квалификационных требований представитель должен представить в суд соответствующие документы, подтверждающие выполнение этих требований. Применительно к данной норме может возникнуть впечатление, что в отдельных случаях к представителю по административным делам могут предъявляться какие-то особые квалификационные требования. Между тем анализ содержания КАС РФ свидетельствует о том, что имеются в виду уже упоминавшиеся требования наличия у представителя статуса адвоката (ч. 4 ст. 54) либо высшего юридического образования (ч. 1 ст. 55).

Нельзя признать удачной ст. 58 КАС РФ, в которой, как и в ст. 63 АПК РФ, говорится о проверке полномочий лиц, участвующих в деле, и их представителей. По своей правовой природе полномочия являются особыми правовыми возможностями, отличающимися от субъективных прав тремя существенными признаками:

- 1) они представляют собой правовые возможности совершения процессуальных действий не от своего собственного имени, а от имени другого лица;
- 2) полномочия производны от субъективных прав;
- 3) возникновение и дальнейшее существование полномочий у представителя по общему правилу зависят от воли представляемого лица<sup>14</sup>.

Соответственно, употребление термина «полномочия» по отношению к лицам, участвующим в деле, является некорректным, поскольку в отличие от представителей, о которых здесь также идет речь, данные лица

обладают самостоятельными субъективными правами и никем не уполномочиваются на участие в деле, а вступают в него по собственной инициативе либо привлекаются по инициативе суда. В результате оказывается непонятным, что означает формулировка «проверка полномочий лиц, участвующих в деле». Можно только догадываться, что речь идет о проверке документов, удостоверяющих личность этих лиц, и наличия у них возможности участвовать в деле, а также лично участвовать в рассмотрении административного дела судом. Однако изложенное не относится к представительству и искусственно включено в гл. 5 «Представительство в суде» КАС РФ. Думается, что во включении подобных норм в КАС РФ по аналогии с АПК РФ вообще нет необходимости.

В соответствии с ч. 5 ст. 58 КАС РФ в случае, если лицо, участвующее в деле и не обладающее административной процессуальной дееспособностью, не имеет представителя либо если законный представитель такого лица не вправе вести административные дела в суде по основаниям, предусмотренным законом, суд приостанавливает производство по административному делу и инициирует перед соответствующими органами и лицами вопрос о назначении представителя либо о замене законного представителя. В этой норме неясной является формулировка «если законный представитель такого лица не вправе вести административные дела в суде по основаниям, предусмотренным законом».

Таким образом, анализ гл. 5 «Представительство в суде» КАС РФ показывает наличие в ней, наряду с отдельными законодательными достижениями, значительного количества разнородных недостатков, начиная с существенных и заканчивая носящими более частный характер. Некоторые нормы данной главы, в частности, определяющие круг лиц, которые могут выступать в административном судопроизводстве в качестве представителей, являются спорными и способными породить дискуссию. Все это свидетельствует о необходимости обсуждения и решения в дальнейшем многочисленных проблем законодательного регулирования представительства в административном судопроизводстве, возникших с принятием КАС РФ.

<sup>14</sup> Ивакин В. Н. К вопросу о понятии полномочия представителя в гражданском и арбитражном процессуальном законодательстве // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. № 2. С. 476.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абрамов С. Н. Советский гражданский процесс. — М., 1952.
2. Вукот М. А. Представительство в суде // Гражданский процесс России / под ред. М. А. Вукот. — М., 2004.
3. Власов А. А. Гражданский процесс : учебник и практикум для академического бакалавриата. — М., 2016.
4. Гражданский процесс / под общ. ред. Н. М. Коршунова. — М., 2005.
5. Гришин И. П. Участники гражданского процесса. Представительство в суде // Гражданский процесс. Вопросы и ответы / под ред. М. К. Треушникова. — М., 2000.
6. Добровольский А. А. Представительство в суде // Советский гражданский процесс / под ред. А. А. Добровольского. — М., 1979.
7. Клейнман А. Ф. Советский гражданский процесс. — М., 1954.
8. Козлов А. Ф. Представительство в суде // Гражданский процесс / отв. ред. Ю. К. Осипов. — М. : БЕК, 1995.
9. Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть. — М., 2013.
10. Розенберг Я. А. Представительство в советском гражданском процессе. — Рига, 1974.
11. Розенберг Я. А. Представительство по гражданским делам в суде и арбитраже. — Рига, 1981.
12. Рясенцев В. А. Представительство // Советское гражданское право : в 2 ч. Ч. 1 / отв. ред. В. А. Рясенцев. — М., 1986.
13. Салогубова Е. В. Представительство в суде // Гражданский процесс / под ред. М. К. Треушникова. — М., 2014.
14. Ференс-Сороцкий А. А. Представительство в гражданском процессе // Гражданский процесс / под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной и Д. М. Чечота. — М., 2001.
15. Халатов С. А. Представительство в гражданском и арбитражном процессе. — М., 2002.
16. Чечот Д. М. Представительство в гражданском процессе // Советский гражданский процесс / отв. ред. Н. А. Чечина, Д. М. Чечот. — Л., 1984.
17. Чистякова О. П. Комментарий к главе 5 «Представительство в суде» // Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / отв. ред. М. С. Шакарян. — М., 2003.
18. Шакарян М. С. Представительство в суде // Гражданское процессуальное право России / под ред. М. С. Шакарян. — М., 2002.
19. Шерстюк В. М. Судебное представительство по гражданским делам. — М., 1984.
20. Янков В. В. Представительство в суде // Гражданский процесс / отв. ред. В. В. Янков. — М., 2015.

Материал поступил в редакцию 20 мая 2016 г.

## REPRESENTATION IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE

**IVAKIN Valeriy Nikolaevich** — PhD in Law Associate Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of the RF Higher School, Honored Worker of the Professional Education of the RF  
ivakin.st@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** Legal representation is a traditional institute of the procedural law. The question of its legal nature belongs to the discussion. In science of civil procedural law and arbitration thereon, two main lines have stood out: the 'concept of legal relationship' and the 'concept of action'. In this analysis, the author prefers to consider legal representation, including administrative cases, as procedural activity. As some positive novels to the RF Administrative Procedure Code (APC) compared to the previous one the author mentions the expanded range of cases where the Court's can recognize the compulsory participation of the representatives of a body, an organization, a person entrusted with part of the State or other public authority in the Court's proceedings, as well as the RF Administrative Procedure Code containing the rules according to which persons, facilitating the implementation of justice in administrative case may not be representatives of the persons involved in this case. However, rule of Art. 55 Part 1 of the APC RF casts serious doubts as it states that the only persons having higher legal education can act as representatives in administrative cases, which considerably limits the possibilities for the protection

*of the rights of citizens and organizations in this category of cases. At the same time, as Art. 55 Part 1 of the APC RF lacks any saving clause, the code contains a series of rules that make it possible for persons without legal education still conduct administrative cases, which results in numerous conflicts. Moreover, it is overlooked that, in accordance with applicable law on lawyer activity and legal profession, persons without higher legal education, but having a degree in law can work as advocates. The author also criticizes the wording contained in Art. 54 Part 1 of the APC RF stating that 'Personal participation of a citizen in an administrative case does not deprive him of the right to have a legal representative as well', as the citizen is a priori a participant of the proceedings. Such shortcomings in the new code chapter on the legal representation show to be frequent and require to be eliminated in the future.*

**Keywords:** administrative Court's procedure, legal representation, peculiarities of legal regulation, civil procedural law, arbitration procedural law, comparison, the subjects of this representation, limitation, conflicts, shortcomings of the legislation.

## BIBLIOGRAPHY

1. Abramov, S. N. Soviet Civil Proceedings. -M., 1952.
2. Vitut, M. A. Representation in Court's // Civil Proceedings in Russia // Vitut M. A. (ed.). M., 2004.
3. Vlasov, A. A. Civil Proceedings: Tutorial and Workshop for Academic Bachelor's Degree. — M., 2016.
4. Civil Proceedings / Korshunov N.M (ed.). — M., 2005.
5. Grishin, I. P. Participants of Civil Proceedings. Representation in Court's // Civil Proceedings. Questions and Answers / Treushnikova M.K. (ed.). -M., 2000.
6. Dobrovolskiy, A. A. Representation in Court's // Soviet Civil Proceedings / Dobrovolskiy A.A. (ed.). — M., 1979.
7. Kleinman, A. F. Soviet Civil Proceedings. — M., 1954.
8. Kozlov, A. F. Representation in Court's // Civil Proceedings / Osipov Yu. K. (ed.). — M.: BEK, 1995.
9. Osokina, G. I. Civil Proceedings. General Part. -M., 2013.
10. Rosenberg, Ya. A. Representation in the Soviet Civil Proceedings. — Riga, 1974.
11. Rosenberg, Ya. A. Representation in Civil Cases in Court's and Arbitration. — Riga, 1981.
12. Ryasentsev, V. A. Representation / Soviet Civil Law. In 2 Parts. P. 1 / Ryasentsev V.A. (ed.). — M., 1986.
13. Salogubova, E. V. Representation in Court's // Civil Proceedings / Treushnikov M.K. (ed.). — M., 2014.
14. Ferens-Sorotskiy, A. A. Representation in Civil Proceedings // Civil Proceedings / Musin N.A., Chechina N.A. Chechet D.M. (eds.). — M., 2001.
15. Khalatov, S. A. Representation in Civil and Arbitration Procedure. — M., 2002.
16. Chechet, D. M. Representation in Civil Proceedings // Soviet Civil Proceedings / Chechina N.A., Chechet D. M. — L., 1984.
17. Chistyakova, O. P. Notes to Chapter 5 'Representation in Court's' / Notes to the Civil Procedure Court's of the Russian Federation / Shakaryan M.S. (ed.). — M., 2003.
18. Shakaryan, M. S. Representation in Court's // The Russian Civil Procedure Law / Shakaryan M.S. (ed.). — M., 2002.
19. Sherstyuk, V. M. Legal Representation in Civil Cases. — M., 1984.
20. Yarkov, V. V. Representation in Court's // Civil Proceedings / Yarkov V.V. (ed.). — M., 2015.