

АДВОКАТ-ПРЕДСТАВИТЕЛЬ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ (АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ)

Аннотация. Автор рассматриваются дискуссионные вопросы института представительства в административном судопроизводстве, специфика участия адвоката в качестве представителя. В статье исследуются положения о подтверждении объема полномочий адвокатами-представителями; поднимаются проблемы профессионального и квалифицированного судебного представительства. **Ключевые слова:** административное судопроизводство, представитель, адвокат, обязательное участия представителя, актуальные проблемы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.40.12.247-253

E. N. KALACHEVA,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Department of lawyers and notaries Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
kalacheva_@mail.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

ADVOCATE-REPRESENTATIVE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS (ACTUAL PROBLEMS)

Abstract. The author discusses the debatable issues of the institution of representation in administrative proceedings, the specifics of the participation the lawyer as a representative. The article analyzes the provisions on the confirmation of the scope of powers of lawyers-representatives and problems of professional and qualified judicial representation areraised.

Keywords: administrative proceedings, representative, lawyer, obligatory participation of a representative, actual problems.



**Елена Николаевна
КАЛАЧЕВА,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры адвокатуры и нотариата Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
kalacheva_@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

С принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ ведутся споры вокруг института представительства, закрепленного в главе 5 КАС РФ.

Смысл критики указанных в КАС РФ положений о представительстве сводится к тому, что законодатель, закрепив специальные требования к представителю о подтверждении суду наличия высшего юридического образования

¹ Федеральный закон от 08.03.2015 № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (ст. 1) КАС РФ введен в действие 15 сентября 2015 г.



ограничил тем самым доступ к правосудию и возможность защищать свои права и интересы всеми законными способами (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ); ограничил гарантированную в ст. 46 Конституции РФ каждому судебную защиту его прав и свобод.

С. С. Казиханова, анализируя институт представительства в административном судопроизводстве, отмечает, что, по существу, он является опасным для беспрепятственной реализации гражданами права на доступ к правосудию².

Анализ института представительства в КАС РФ, в частности, на соответствие таким задачам административного судопроизводства, как доступность правосудия, защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений (ст. 3), проведен авторским коллективом кафедры гражданского процесса юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова³. Учеными поднимаются проблемы, связанные с кругом лиц, имеющих право на доступ в административное судопроизводство без подтверждения наличия высшего юридического образования, проблемы обязательного участия представителя, вопросы подтверждения представителем объема полномочий.

Первоначальная редакция ч. 1 ст. 55 КАС РФ не выделяла адвокатов как специальных субъектов представительства, что вызвало многочисленные дискуссии в юридической науке и практике.

В действующей редакции ч. 1 ст. 55 КАС РФ представителями в суде по административному делу могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. В силу ч. 3 указанной статьи адвокаты должны представить суду документы, удостоверяющие статус адвоката и их полномочия.

Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 169-ФЗ внес изменения в КАС РФ, которыми казус о необходимости подтверждения адвокатом своего статуса дипломом о высшем юридическом образовании был устранен.

Дискуссионным остается вопрос, связанный с оформлением и подтверждением объема полномочий адвокатами-представителями в административном судопроизводстве.

Некоторые авторы полагают, что для подтверждения объема полномочий адвоката достаточно доверенности⁴.

Пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» закреплено, что полномочия адвоката, участвующего в качестве представителя доверителя

² Казиханова С. С. Опасные новеллы института представительства по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5 ; Стрельцова Е. Г., Туманов Д. А. О проекте Кодекса административного судопроизводства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 12.

³ Административное судопроизводство : учебник для студентов юрид. вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушников. М. : Городец, 2017. С. 161—168.

⁴ Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический). М. : Проспект, 2016.

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. В случаях, предусмотренных федеральным законом, адвокат должен иметь ордер на исполнение поручения, выдаваемый соответствующим адвокатским образованием.

Следует отметить, что обязательное наличие у адвоката ордера требуется для участия в уголовном деле в качестве защитника (ч. 4 ст. 49 УПК РФ); для выступления в суде по гражданскому делу в качестве представителя (ч. 5 ст. 53 ГПК РФ); для участия в производстве по делу об административном правонарушении в качестве защитника или представителя (ч. 3 ст. 25.5 КоАП РФ); для оказания юридической помощи лицам, подвергнутым административному аресту (ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»); для участия в качестве защитника в производстве по материалам о грубом дисциплинарном проступке военнослужащего (ч. 2 ст. 28.1 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 01.12.2006 № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»); для участия в рассмотрении материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (ст. 31.2 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

Действующая редакция ч. 4 ст. 57 КАС РФ содержит положение о том, что полномочия адвоката в качестве представителя в суде удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, а в случаях, предусмотренных данным Кодексом, также доверенностью.

Таким образом ордер адвокату для осуществления судебного представительства необходим.

Однако четких критериев участия адвоката в административном судопроизводстве только на основании ордера КАС РФ не содержит. В силу ч. 2 ст. 58 КАС РФ вопрос о признании полномочий лиц, участвующих в деле, и их представителей и о допуске их к участию в судебном заседании решает суд.

Очевидно, что если адвокат назначается судом, то для его участия в административном судопроизводстве доверенности не требуется.

Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики № 3 (2015), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015, разъяснил, что по смыслу ч. 4 ст. 54, ч. 4 ст. 57, ч. 6 ст. 277 КАС РФ и ст. 6 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» при назначении судом административному ответчику в качестве представителя адвоката его полномочия подтверждаются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием.

Участие адвоката в качестве представителя имеет место по назначению суда 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. Верховный Суд РФ в постановлении Пленума от 27.09.2016 № 36 обратил внимание, что положение ч. 4 ст. 54 КАС РФ подлежит применению и тогда, когда явка в судебное заседание административного ответчика признана судом обязательной в соответствии с законом, например в случае отсутствия в месте жительства (пребывания) гражданина, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.

Обязательное участие представителя закреплено также в ч. 9 ст. 208 КАС РФ, 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 РФ, если граждане, ведущие свои дела, не имеют высшего юридического образования. Однако их участие обеспечивается не судом, а самими лицами, участвующими в деле; «адвокатской монополии» указанная норма не закрепляет.

Представляется, что по аналогии с гражданским процессом без доверенности адвокат может участвовать в административном судопроизводстве также и в случае устного заявления доверителем в судебном заседании о допуске лица представителем или письменного заявления, которое может быть передано суду заранее (ч. 5 ст. 57). Но, как разъяснил Верховный Суд РФ в п. 20 постановления Пленума от 27.09.2016 № 26 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», такое оформление полномочий представителя действует лишь в том судебном заседании, в котором сделано указанное заявление.

Вопрос о том, возможно ли адвокату с ордером, без доверенности реализовать общие полномочия (заявлять ходатайства, знакомиться с материалами дела и т.п.) или право на выступление в суде, Кодексом административного судопроизводства РФ не урегулирован.

Так, в гражданском процессе представитель вправе совершать от имени представляемого все процессуальные действия. В силу прямого указания закона право представителя на подписание искового заявления, предъявление его в суд и подтверждение других специальных полномочий должны быть специально оговорены в доверенности, выданной представляемым лицом (ст. 54 ГПК РФ).

В статье 46 КАС РФ такого прямого указания нет. Из части 5 ст. 45 КАС РФ следует, что объем полномочий представителей вправе определять лица, участвующие в деле.

Расширенные формулировки КАС РФ о подтверждении полномочий адвоката доверенностью не дают ответа на вопрос об обязательном объеме полномочий адвоката-представителя, который должен содержаться в доверенности.

Практика показывает, что адвокат подтверждает свой статус в административном судопроизводстве удостоверением, а полномочия — ордером и доверенностью.

Двойное удостоверение полномочий адвоката можно оправдать только тем, что использование любого из специальных процессуальных полномочий может оказать существенное влияние на исход дела.

С введением в действие КАС РФ положения о представительстве, в частности ст. 55, неоднократно являлись предметом оспаривания в Конституционном Суде РФ⁵.

Отказывая в принятии жалоб к рассмотрению, Конституционный Суд РФ, со ссылкой на постановление от 16 июля 2004 г. № 15-П, отмечает, что конституционное право на судебную защиту и принципы состязательности и равноправия сторон не предполагают выбор по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты, а право вести свои дела в суде через самостоятельно выбранного представителя не означает безусловное право выбирать в качестве такового любое лицо и не предполагает возможности участия в судопроизводстве любого лица в качестве представителя. Конституционный Суд РФ также подчеркивает, что установление критериев квалифицированной юридической помощи и обусловленных ими особенностей и условий допуска тех или иных лиц в качестве защитников или представителей в конкретных видах судопроизводства является прерогативой законодателя.

Вместе с тем четкие критерии квалифицированной юридической помощи, равно как и единообразные условия допуска тех или иных лиц в качестве представителей в судопроизводство, до настоящего времени законодателем не определены.

Так, по мнению авторов, проводивших исследование, «Доступность квалифицированной юридической помощи», квалифицированная юридическая помощь — это деятельность по оказанию юридических услуг; квалифицированная юридическая помощь может оказываться только лицами, имеющими специальные познания в области права; квалифицированная юридическая помощь предполагает не просто предоставление юридических услуг специалистом, а оказание именно качественной юридической помощи⁶.

Ряд исследователей института представительства в административном судопроизводстве вслед за Конституционным Судом РФ применительно к представи-

⁵ См., например: определение Конституционного Суда РФ от 28.02.2017 № 242-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плотвинова Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 3 статьи 55 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; определение Конституционного Суда РФ от 24.11.2016 № 2556-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Харитоновна Максима Игоревича и Харитоновой Ольги Васильевны на нарушение их конституционных прав положением статьи 53 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и статьей 55 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1782-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Доступность квалифицированной юридической помощи: материалы исследования. М., 2009. С. 103.



телям в административном судопроизводстве оперируют термином «квалифицированное представительство»⁷, другие авторы ведут речь о «профессиональном представительстве»⁸.

Говорить о профессиональном представительстве в отношении лиц, имеющих диплом о юридическом образовании, не совсем верно. Здесь можно вести речь как минимум о наличии соответствующей квалификации. Как отмечал Г. М. Резник, «квалифицированной в соответствии с мировой практикой может считаться помощь, оказываемая специалистами по праву — как минимум лицами, имеющими юридическое образование...»⁹.

Квалифицированной юридической помощью, в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» является адвокатская деятельность. Одним из признаков адвокатской деятельности является профессиональная основа. Именно адвокат — специальный субъект судебного представительства; для адвоката судебное представительство является профессией; об адвокате можно вести речь и как о профессиональном судебном представителе и как о квалифицированном представителе одновременно.

Вопросы профессионального судебного представительства не снимаются с повестки дня не один десяток лет. Так, в АПК РФ 2002 г. содержалась норма об адвокатском представительстве («адвокатской монополии»). Однако Конституционный Суд РФ признал, что нормы об адвокатском представительстве противоречат Основному Закону. В 2012 г. ВАС РФ подготовил законопроект, который содержал положения о профессиональном судебном представительстве адвокатами и которым предусматривалось введение аккредитации судом профессиональных судебных представителей.

27 сентября 2017 г. законопроектом, внесенным Депутатом Государственной Думы П. В. Крашенинниковым, предложено изменить не только систематически обжалуемую в Конституционный Суд РФ ст. 55 КАС РФ, но уже и нормы ГПК РФ и АПК РФ, вводя в конструкцию соответствующих статей общественную организацию, полномочную аккредитовывать лиц, определенных в данном законопроекте в качестве представителей¹⁰.

3 октября 2017 г. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении № 30 предложил внести в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений в ГПК РФ и АПК РФ, которыми в гражданский и арбитражный процесс,

⁷ См., например: *Татьянин Д. В.* Представительство в административном судопроизводстве (дискуссионные вопросы) // Вестник Удмуртского университета. Серия : Экономика и право. 2016. Вып. 4.

⁸ См.: *Тетерина Т. В.* Некоторые проблемы представительства в административном судопроизводстве // Отрасли права. Аналитический портал. 14.09.2016. URL: <http://отрасли-права.рф/article/20227> ; *Казиханова С. С.* Указ. соч.

⁹ *Резник Г. М.* К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Адвокат. 2007. № 4. С. 12.

¹⁰ См. подробнее: проект федерального закона № 273154-7 «Об осуществлении представительства сторон в судах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» (внесен 27.09.2017 депутатом Государственной Думы П. В. Крашенинниковым) // СПС «КонсультантПлюс».

по аналогии с КАС РФ, будут допускаться только представители с высшим юридическим образованием, за некоторым исключением. Верховный Суд РФ предложил еще одно лицо в качестве представителя в суде, для которого высшего юридического образования не требуется, — поверенного, имеющего право по просьбе представителя давать суду лишь устные и письменные объяснения или получать документы по делу.

Проблема судебного представительства не снята с повестки дня и остается открытой для дискуссий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное судопроизводство : учебник для студентов юрид. вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. — М. : Городец, 2017.
2. Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический). — М. : Проспект, 2016.
3. Доступность квалифицированной юридической помощи : материалы исследования. — М., 2009.
4. Казиханова С. С. Опасные новеллы института представительства по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 5.
5. Резник Г. М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Адвокат. — 2007. — № 4.
6. Стрельцова Е. Г., Туманов Д. А. О проекте Кодекса административного судопроизводства // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2013. — № 12.
7. Татьянин Д. В. Представительство в административном судопроизводстве (дискуссионные вопросы) // Вестник Удмуртского университета. Серия : Экономика и право. — 2016. — Вып. 4.

