

О ПОЛНОМОЧИЯХ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Соловьёв Андрей Александрович,

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории и истории государства и права Московского педагогического государственного университета (МПГУ), заместитель председателя Арбитражного суда Московской области, Москва, Россия
solov.arbitr@rambler.ru

Аннотация. В статье приводится научно-практический комментарий отдельных положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС), регламентирующих полномочия судебного представителя. Автор рассматривает вопросы, связанные с объемом прав представителя и порядком их реализации, останавливается на порядке оформления и подтверждения полномочий различных представителей (законных представителей, руководителей органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления, руководителей организаций, адвоката, а также других представителей) на ведение административного дела в суде, анализирует порядок оформления и выдачи доверенности от имени организации, индивидуального предпринимателя, граждан. Особое внимание в статье уделяется порядку проверки полномочий лиц, участвующих в деле, и их представителей, а также разрешению судом вопроса о признании их полномочий и допуске к участию в судебном заседании либо отказе признанию таковых.

Ключевые слова: административное судопроизводство; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации; судебное представительство; представители; доверенность; полномочия представителя.

Для цитирования: Соловьёв А.А. О полномочиях представителя в административном судебном процессе Российской Федерации. Вестник Финансового университета. 2017. Т. 21. Вып. 3. С. 240–248.

УДК 342.9;347.9

JEL 41

ON THE POWERS OF A REPRESENTATIVE IN ADMINISTRATIVE LITIGATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Andrey A. Solovyev,

ScD (Law), full professor of the Civil and Administrative Proceedings Department, the Kutafin Moscow State Law University, full professor of the Theory and History of State and Law Department, Moscow State Pedagogical University, Deputy Chairman of the Arbitration Court of the Moscow Region, Moscow, Russia
solov.arbitr@rambler.ru

Abstract. The paper contains a scientific and practical commentary on certain provisions of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation regulating the powers of the representative ad litem. The author addresses issues related to the scope of the representative's rights and the procedure for their implementation and examines the procedure for registration and confirmation of the powers of various representatives (legal representatives, heads of state authorities and other state bodies and local self-governments, heads of organizations, lawyers as well as other representatives) to handle administrative cases in court. The paper analyzes the procedure for arrangement and granting a power of attorney on behalf of an organization, a sole proprietor or individuals. Particular attention is paid to the procedure for verifying the powers of persons participating in a case and their representatives as well as to court decisions on recognizing their powers and admission to participation in the court session or refusal to recognize them.

Keywords: administrative legal proceedings; Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation; legal representation; representatives; power of attorney; representative's powers.

Продолжая исследовать актуальные проблемы, связанные институтом судебного представительства в новом процессуальном законе — Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС, Кодекс) [1, 2], остановимся подробнее на вопросах правовой регламентации полномочий судебного представителя (ст. 56–58 Кодекса), детально прокомментировав указанные правовые предписания.

При этом отметим, что институт судебного представительства явился одним из наиболее дискуссионных и вызвал весьма серьезную полемику в юридическом сообществе [3–8].

Итак, объем полномочий судебных представителей непосредственно корреспондирует правовому статусу лиц, которых они представляют в административном судопроизводстве (объему полномочий представляемого). Кроме того, доверитель в тех случаях, когда представительство возникает по его воле, вправе самостоятельно определить, какими полномочиями из имеющихся у него наделить представителя.

Полномочия представителя могут быть разделены на две группы: общие и специальные.

Часть 1 ст. 56 КАС посвящена общим полномочиям (представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, за исключением указанных в данной статье).

При этом основные процессуальные права и обязанности лиц, участвующих в деле, перечислены в ст. 45 Кодекса.

Соответственно, для наделения представителя общими полномочиями отсутствует необходимость их специального указания в доверенности или ином документе.

Кроме того, в ч. 1 ст. 56 КАС отражены особенности, возникающие при обязательном ведении административного дела в суде с участием представителя. В этом случае представитель вправе совершать вместо представляемого лица все процессуальные действия за исключением действий, связанных с:

- получением объяснений и пояснений у самого представляемого лица;
- привлечением представляемого лица к участию в осуществлении иных процессуальных прав, если суд признает это необходимым.

Конструкция данной нормы свидетельствует о наличии у представляемого права на участие в судебном заседании совместно с представителем. Такое правовое регулирование связано с особым процессуальным положением представляемого лица по административным делам.

Часть 2 ст. 56 КАС посвящена специальным полномочиям представителя, которые он приобретает лишь в случае, если они прямо оговорены в доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе.

К ним относится право на совершение таких основных процессуальных действий, как: подписание административного искового заявления и возражений на административное исковое заявление, подача их в суд; заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску; подача встречного административного искового заявления; заключение соглашения о примирении сторон или соглашения сторон по фактическим обстоятельствам административного дела (п. 10 постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2003 № 23 «О судебном решении»); полный либо частичный отказ от административного иска или признание административного иска; изменение предмета или основания административного иска; передача полномочий представителя другому лицу (передоверие); подписание заявления о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам; обжалование судебного акта; предъявление исполнительного документа к взысканию; получение присужденных денежных средств или иного имущества.

Важно иметь в виду, что из доверенности должно с определенностью следовать, какие действия из указанных выше уполномочен совершать представитель, причем это может быть сделано как путем перечисления таких действий, так и ссылкой на ч. 2 рассматриваемой статьи.

Новеллой для российского процессуального законодательства является указание в Кодексе на то, что в доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе, помимо собственно права представителя на осуществление основных процессуальных действий, также должно быть специально оговорено и право на их осуществление самостоятельно или с согласия представляемого лица. Представляется, что целью такого правового регулирования является дополнительная защита прав представляемого и исключение возможных злоупотреблений со стороны представителя.

По нашему мнению, если в доверенности или ином документе не указано, что представитель вправе осуществлять соответствующие процессуальные действия лишь с согласия представляемого лица, то презюмируется, что, выдав доверенность с такими полномочиями, представляемый дал согласие на их самостоятельное осуществление представителем. В спорных же ситуациях суд должен

исследовать в судебном заседании вопрос о наличии такого согласия (затребовать у представителя соответствующие письменные доказательства; если представляемое лицо присутствует в судебном заседании, выяснить у него вопрос о наличии такого согласия и указать на это в протоколе судебного заседания).

Совершение представителем процессуальных действий, указанных в ч. 2 ст. 56 КАС при отсутствии у него надлежащим образом оформленных полномочий, не влечет для доверителя каких-либо правовых последствий.

При наличии у адвоката только ордера на исполнение поручения, выдаваемого соответствующим адвокатским образованием, он вправе участвовать в административном судебном процессе с общими полномочиями и не обладает полномочиями, которые, исходя из смысла ч. 2 ст. 56 КАС, могут подтверждаться лишь указанием на них в доверенности.

Кроме того, указание в доверенности права представителя на подписание административного искового заявления и подачу его в суд означает также наличие у него права на подписание и подачу заявления о вынесении судебного приказа (п. 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»).

Часть 3 ст. 56 КАС корреспондирует ч. 7 ст. 243 Кодекса, предусматривающей, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее — ЦИК России) в лице своего представителя может быть привлечена судом к участию в административном деле о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации для дачи заключения по этому делу, за исключением случаев участия ЦИК России в административном деле в качестве административного ответчика или заинтересованного лица.

При этом ЦИК России является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами (п. 1 ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Право представителя на дачу такого заключения по административному делу должно быть специально оговорено в доверенности, выданной ЦИК России. Доверенность от имени ЦИК России выдается ее председателем (ст. 13 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утвержденного постановлением ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-II).

Часть 1 ст. 57 КАС содержит указания на документы, подтверждающие полномочия законных представителей. На них возлагается обязанность предъявить суду документы, удостоверяющие их статус и полномочия.

Вид документов такого рода зависит от того, какие именно законные представители (родители, усыновители, опекуны или попечители) участвуют в административном судопроизводстве. В частности:

- родители представляют документы, подтверждающие родственные отношения с ребенком — свидетельство о рождении (ст. 23 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»);
- усыновители представляют свидетельство об усыновлении или свидетельство о рождении ребенка в случае принятия судом решения о записи усыновителей в книге записей рождений в качестве родителей усыновленного ими ребенка [ст. 43 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», ст. 136 Семейного кодекса Российской Федерации (далее — СК)];
- опекуны и попечители представляют акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя (ст. 11–14 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

Все законные представители (как и любые другие участники процесса) обязаны предъявить документы, удостоверяющие их личность.

Для граждан Российской Федерации основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации (Указ Президента Российской Феде-

рации от 13.03.1997 № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»).

Основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, являются паспорт гражданина Российской Федерации (заграничный паспорт), дипломатический паспорт и служебный паспорт (Указ Президента Российской Федерации от 21.12.1996 № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации»).

Различными нормативными правовыми актами предусмотрены документы, заменяющие паспорт гражданина Российской Федерации.

Например, на территории Российской Федерации для граждан Российской Федерации такими документами являются: военный билет, временное удостоверение, выдаваемое взамен военного билета, или удостоверение личности (для лиц, которые проходят военную службу); временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, выдаваемое на период оформления паспорта в порядке, утверждаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, по которому гражданин Российской Федерации осуществляет въезд в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок выезда из Российской Федерации и въезда в Российской Федерации (для лиц, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации); справка установленной формы, выдаваемая гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в порядке, утверждаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (п. 16 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Личность иностранного гражданина в Российской Федерации удостоверяется паспортом либо иным документом, установленным федеральным законом или признаваемым в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются: документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства; разрешение на временное проживание;

вид на жительство; иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства (ст. 10 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»).

Часть 2 ст. 57 Кодекса устанавливает порядок подтверждения полномочий руководителей органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления.

Поскольку согласно ч. 8 ст. 54 КАС они выступают в суде от имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления в силу служебного положения (без доверенности), суду представляются документы, подтверждающие такое положение: ненормативные правовые акты о назначении на должность (указ, постановление, распоряжение, приказ), служебное удостоверение.

Часть 3 рассматриваемой статьи устанавливает порядок подтверждения полномочий руководителей организаций, действующих от имени организаций в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами.

При этом к руководителям организаций с учетом положений ч. 5 ст. 54 КАС относятся лица, осуществляющие функции единоличного органа управления организацией или уполномоченные ею субъекты, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или учредительными документами организации. Указанные лица действуют от имени организаций без доверенности. Они представляют суду документы, удостоверяющие их служебное положение, а также учредительные и иные документы.

Перечень таких документов зависит от организационно-правовой формы соответствующей организации.

В частности, статус единоличного исполнительного органа общества с ограниченной ответственностью (генерального директора, директора, президента и др.) подтверждается уставом общества и выпиской из протокола общего собрания его участников, а в случае учреждения общества одним лицом — решением такого участника (ст. 40 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

В акционерных обществах единоличный исполнительный орган общества (директор, генеральный директор) назначается по решению общего собра-

ния акционеров, если уставом общества решение этих вопросов не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества (ст. 69 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»). Соответственно наряду с решением о таком назначении (протоколом) в суд необходимо представить копию устава общества.

Применительно к руководителю унитарного предприятия (директору, генеральному директору) такого рода документом является соответствующее решение собственника имущества унитарного предприятия (ст. 21 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

В коллективном административном исковом заявлении должно быть указано лицо или несколько лиц, которым поручено ведение соответствующего административного дела в интересах группы лиц. При этом такое лицо или лица действуют без доверенности, пользуются правами и выполняют процессуальные обязанности административных истцов.

В производственном кооперативе полномочия его председателя подтверждаются решением его общего собрания (ст. 17 Федерального закона от 08.05.1996 № 41-ФЗ «О производственных кооперативах»).

Относительно некоммерческой организации, для подтверждения полномочий ее исполнительного органа необходимо представить соответствующее решение учредителя либо высшего органа управления некоммерческой организацией и ее учредительные документы (ст. 29 и 30 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Часть 4 ст. 57 Кодекса посвящена порядку удостоверения полномочий адвоката на ведение административного дела в суде (данная норма изложена в новой редакции Федерального закона от 02.06.2016 № 169-ФЗ «О внесении изменений в ст. 55 и 57 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»).

Согласно части 3 ст. 55 КАС представители должны передать суду документы, удостоверяющие их статус и полномочия. При этом полномочия адвоката в качестве представителя в суде удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, а в случаях, предусмотренных КАС, также доверенностью.

В случаях, предусмотренных федеральным законом, адвокат должен иметь ордер на исполнение поручения, выдаваемый соответствующим адвокатским образованием. Форма ордера утверждается федеральным органом юстиции. В иных случаях адвокат представляет доверителя на основании доверенности. Никто не вправе требовать от адвоката и его доверителя предъявления соглашения об оказании юридической помощи для вступления адвоката в дело (п. 2 ст. 6 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

Вместе с тем при наличии у адвоката только ордера на исполнение поручения, выдаваемого соответствующим адвокатским образованием, он вправе участвовать в административном судебном процессе с общими полномочиями и не обладает полномочиями, которые, исходя из смысла ч. 2 ст. 56 КАС, могут подтверждаться лишь указанием на них в доверенности [Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25.11.2015 (вопрос 16)].

Часть 5 анализируемой статьи содержит общие положения о подтверждении полномочий представителей, не поименованных в ее предыдущих частях.

Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК) в качестве основного способа выражения полномочий представителя указана доверенность — письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу или другим лицам для представительства перед третьими лицами (ч. 1 ст. 185 ГК). При этом общие положения о доверенности, содержащиеся в главе 10 ГК, подлежат применению с обязательным учетом положений ч. 5–8 ст. 57 КАС. В частности, если в доверенности не указан срок ее действия, она сохраняет силу в течение года со дня ее совершения; доверенность, в которой не указана дата ее совершения, ничтожна (п. 1 ст. 186 ГК).

Также рассматриваемая статья КАС не предусматривает возможности предоставления в суд гражданско-правового или трудового договора в качестве подтверждения полномочий представителя.

В случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом, полномочия представителя могут быть выражены в ином документе.

Например, в соответствии с п. 4 ст. 185 ГК правила настоящего кодекса о доверенности применяются также в случаях, когда полномочия представителя содержатся в договоре, в том числе в договоре между представителем и представляемым, между представляемым и третьим лицом, либо в решении собрания, если иное не установлено законом или не противоречит существу отношений. Согласно ст. 17 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» глава фермерского хозяйства без доверенности действует от имени фермерского хозяйства, в том числе представляет его интересы и совершает сделки.

Часть 3 ст. 42 КАС содержит специальное предписание о том, что в коллективном административном исковом заявлении должно быть указано лицо или несколько лиц, которым поручено ведение соответствующего административного дела в интересах группы лиц. При этом такое лицо или лица действуют без доверенности, пользуются правами и выполняют процессуальные обязанности административных истцов.

В качестве альтернативного способа выражения полномочий представителя в ч. 5 ст. 57 КАС указывается на заявление представляемого лица, обязательно присутствующего в судебном заседании, которое может быть:

- сделано в судебном заседании в устной форме (на что указывается в протоколе судебного заседания);
- представлено в суд в письменной форме.

Важно также отметить, что такое оформление полномочий представителя осуществляется представляемым лицом непосредственно в ходе судебного заседания по административному делу. Соответствующие полномочия представителя действуют лишь в том судебном заседании, в котором сделано указанное заявление (п. 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»).

Совершение доверителем указанных действий является достаточным для того, чтобы представитель начал пользоваться соответствующими процессуальными правами. В заявлении представляемого лица также должно содержаться указание на объем процессуальных прав (полномочий), передаваемых представителю. Вместе с тем такой представитель

также должен отвечать требованиям, предусмотренным ст. 55 КАС.

Если к представителю предъявляются квалификационные требования, он должен представить в суд соответствующие документы, подтверждающие выполнение этих требований (например, наличие высшего юридического образования), с учетом положений ч. 1 ст. 55 КАС.

Часть 6 ст. 57 КАС содержит требования к оформлению доверенности, выдаваемой от имени организации. Такая доверенность должна быть подписана руководителем или иным уполномоченным на это ее учредительными документами лицом (ч. 5 ст. 55, ч. 3 ст. 57 Кодекса).

При этом должностное лицо, являющееся руководителем органа государственной власти или местного самоуправления, вправе выдать доверенность на право представления как данного органа, так и непосредственно самого должностного лица.

Доверенность должна быть скреплена печатью организации, под которой понимается устройство, используемое для заверения подлинности подписи должностного лица, посредством нанесения его оттиска на документ.

Доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного на это в соответствии с законом и учредительными документами (п. 4 ст. 185.1 ГК).

Вместе с тем, поскольку в анализируемой норме содержатся специальные требования к удостоверению доверенности на представление интересов в суде, то судам при проверке формы доверенности, удостоверяющей полномочия представителей юридических лиц, участвующих в деле, следует руководствоваться положениями ч. 6 ст. 57 КАС.

Если федеральный закон содержит требование о наличии печати для юридических лиц определенной организационно-правовой формы (например, п. 3 ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» установлена обязанность унитарного предприятия иметь печать), то доверенность на представление интересов такой организации в суде должна быть удостоверена как подписью ее руководителя, так и печатью.

Когда федеральным законом такая обязанность не предусмотрена и указано, что организация вправе иметь печать (п. 7 ст. 2 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», п. 5 ст. 2 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»), представитель организации должен предоставить

суду ее учредительные документы или их надлежащим образом заверенные копии. Если в них содержатся сведения о наличии печати, то доверенность на представление интересов указанной организации в суде должна быть удостоверена подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица и одновременно печатью организации. При отсутствии таких сведений удостоверение доверенности на представление интересов в суде печатью не требуется [Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26.06.2015 (вопрос 10)].

Часть 7 ст. 57 КАС содержит требования к оформлению доверенности, выдаваемой от имени индивидуального предпринимателя [физического лица, зарегистрированного в установленном порядке и осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; главы крестьянского (фермерского) хозяйства]. Такая доверенность должна быть подписана от имени индивидуального предпринимателя. Кроме того, она должна быть скреплена печатью индивидуального предпринимателя (при том, что гражданское законодательство не обязывает его иметь печать).

В качестве альтернативного варианта (в том числе, при отсутствии у индивидуального предпринимателя печати) доверенность может быть удостоверена в порядке, установленном ч. 8 ст. 57 КАС, которая посвящена способам удостоверения доверенностей, выданных гражданами на ведение административного дела.

В качестве основного способа КАС указывает на нотариальное удостоверение доверенности.

Нотариус удостоверяет доверенности от имени одного или нескольких лиц, на имя одного или нескольких лиц. Доверенность, выдаваемая в порядке передоверия, подлежит нотариальному удостоверению по представлению основной доверенности, в которой оговорено право передоверия, либо по представлении доказательств того, что представитель по основной доверенности вынужден к этому силою обстоятельств для охраны интересов выдавшего доверенность. Доверенность, выданная в порядке передоверия, не должна содержать в себе больше прав, чем предоставлено по основной доверенности. Срок действия доверенности, выданной в порядке передоверия, не может превышать срока действия доверенности, на основании которой она выдана (ст. 59 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, утвержденных постанов-

лением Верховного Совета Российской Федерации 11.02.1993 № 4462-1).

Также предусмотрены альтернативные способы удостоверения доверенностей, выданных гражданами на ведение административного дела.

К числу лиц, имеющих такие права, относятся:

- должностные лица организации, в которой доверитель учится, работает или проходит службу;
- товарищество собственников жилья, жилищный, жилищно-строительный или иной специализированный потребительский кооператив, осуществляющие управление многоквартирным домом, управляющая организация по месту жительства доверителя;
- администрация учреждения социальной защиты населения, в котором находится доверитель;
- администрация стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении.

Удостоверять доверенности от имени указанных выше организаций могут их руководители, а также лица, которым такие полномочия предоставлены учредительными документами, приказами, должностными регламентами, инструкциями.

Кроме того:

- доверенности, выданные военнослужащими, работниками воинских частей, соединений, учреждений, военно-учебных заведений или членами их семей, удостоверяются командиром (начальником) соответствующей части, соединения, учреждения, военно-учебного заведения;
- доверенности лиц, находящихся в местах содержания под стражей или в местах лишения свободы, удостоверяются начальником соответствующего учреждения.

При удостоверении доверенности перечисленными альтернативными способами необходимо указывать должность лица, удостоверившего доверенность. Подпись соответствующего должностного лица должна быть скреплена печатью соответствующей организации.

Также необходимо представить в суд доказательства, подтверждающие наличие правовой ситуации, в которой возможно такое альтернативное удостоверение доверенности (например, факта работы, обучения, проживания, нахождения на излечении и т.п.).

Часть 1 ст. 58 КАС предусматривает, что обязанность по проверке полномочий лиц, участвующих в деле, и их представителей возлагается на суд.

При этом в соответствии с ч. 2 ст. 146 Кодекса председательствующий в судебном заседании либо

суд или учреждение, обеспечивающие путем использования систем видеоконференц-связи участие в судебном заседании лиц, присутствие которых необходимо для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, устанавливают личность каждого явившегося участника судебного разбирательства, проверяют полномочия должностных лиц, представителей.

В соответствии с ч. 2 рассматриваемой статьи вопрос о признании полномочий лиц, участвующих в деле, их представителей и допуске их к участию в судебном заседании решается судом на основании исследования документов, представленных суду указанными лицами. Исследованию подлежат, в том числе, документы, указанные в ст. 57 КАС. В случае представления лицом, участвующим в деле, его представителем необходимых документов в подтверждение полномочий, суд допускает указанных лиц к участию в судебном заседании.

Часть 3 ст. 58 КАС определяет, что документы, подтверждающие полномочия представителей, или их копии, при необходимости, приобщаются к материалам административного дела.

В частности, к материалам дела могут приобщаться копии доверенности, свидетельства о государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя, учредительных документов юридического лица, документов, подтверждающих наличие у представителя высшего юридического образования, документов, подтверждающих правовой статус законных представителей и т.д.

С учетом положений ч. 2 ст. 70 Кодекса копии документов должны быть заверены надлежащим образом.

В качестве альтернативного варианта указано на возможность занесения сведений о таких документах в протокол судебного заседания. При этом необходимо полное и корректное указание их реквизитов.

Часть 4 анализируемой статьи определяет, что суд отказывает в признании полномочий соответствующего лица на участие в административном деле в случае:

- непредставления лицом, участвующим в деле, или его представителем необходимых документов в подтверждение их полномочий;
- представления документов, не соответствующих требованиям, установленным КАС и другими федеральными законами;
- нарушения правил о представительстве, установленных ст. 54 и 55 Кодекса (например, отсутствие у лица высшего юридического образования).

Отказ в признании полномочий влечет невозможность участия лица в процессе в соответствующем качестве. Об отказе в признании полномочий лица на участие в административном деле суд выносит протокольное определение в порядке ст. 198 КАС.

При этом отказ в признании полномочий представителя не лишает гражданина возможности вести свое административное дело в суде самостоятельно (за исключением случаев, когда Кодексом предусмотрено обязательное участие представителя в судебном процессе) либо воспользоваться услугами другого представителя, отвечающего требованиям, установленным ст. 55 КАС.

Часть 5 ст. 58 Кодекса содержит правовое предписание, направленное на предоставление дополнительных процессуальных гарантий лицам, участвующим в деле, не обладающим административной процессуальной дееспособностью (ч. 2 ст. 5 КАС).

В пункте 23 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» указано, что если такое лицо не имеет представителя либо если законный представитель такого лица не вправе вести административные дела в суде по основаниям, предусмотренным законом (например, если законный представитель лица выступает в суде по данному административному делу в качестве свидетеля), либо интересы недееспособного гражданина и его законного представителя противоречат друг другу (ч. 2 ст. 64 СК), суд приостанавливает производство по административному делу (ч. 2 ст. 190 КАС) и инициирует перед соответствующими органами и лицами вопрос о назначении представителя либо о замене законного представителя.

Под органами, перед которыми может быть инициирован вопрос о назначении представителя, понимаются адвокатские палаты субъектов Российской Федерации; под органами, перед которыми может быть инициирован вопрос о замене законного представителя, — органы опеки и попечительства. Обращение суда к указанным субъектам по вопросу о назначении представителя или замене законного представителя должно быть изложено в определении о приостановлении производства по административному делу и является обязательным и подлежащим неукоснительному исполнению (ч. 1 ст. 6 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»).

В заключение отметим, что, по нашему мнению, основные процессуальные вопросы, касающиеся

полномочий представителя в административном судопроизводстве, нашли в КАС свое разрешение, а отдельные вопросы, возникающие в правоприменительной практике, были устранены посредством толкования, содержащегося в актах Верховного

Суда Российской Федерации и в первую очередь постановлении Пленума от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Соловьёв А. А. Высшее юридическое образование как обязательное квалификационное требование к судебным представителям // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 3. С. 98–105.
2. Соловьёв А. А. Квалификационные требования к представителям в административном судебном процессе (зарубежный опыт) // Вестник Финансового университета. 2016. № 2. С. 137–144.
3. Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51.
4. Васильчикова Н. А. Некоторые новеллы представительства в административном судопроизводстве // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 1. С. 231–240.
5. Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов // Закон. 2016. № 7. С. 72–82.
6. Казиханова С. С. Опасные новеллы института представительства по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 21–25.
7. Стрельцова Е. Г. К вопросу о проблемах, порожденных действием КАС России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 56–60.
8. Тетерина Т. В. Некоторые проблемы представительства в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 6. С. 14–18.

REFERENCES

1. Solovyev A. A. Vyssheye yuridicheskoye obrazovaniye kak obyazatel'noye kvalifikatsionnoye trebovaniye k sudebnym predstaviteliyam [Higher legal education as a mandatory qualification requirement for representatives ad litem]. *Vestnik Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga — Arbitration Court Bulletin of the Moscow District*, 2015, no. 3, pp. 98–105 (in Russian).
2. Solovyev A. A. Kvalifikatsionnyye trebovaniya k predstaviteliyam v administrativnom sudebnom protsesse (zarubezhnyy opyt) [Qualification requirements for representatives in administrative litigation (foreign experience)]. *Vestnik Finansovogo universiteta — Bulletin of Financial University*, 2016, no. 2, pp. 137–144 (in Russian).
3. Bonner A. T. Administrativnoye sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii: mif ili real'nost', ili Spor protsessualista s administrativistom [Administrative litigation in the Russian Federation: a myth or reality, or a dispute of a proceduralist with an administrative officer]. *Zakon — Law*, 2016, no. 7, pp. 24–51 (in Russian).
4. Vasilchikova N. A. Nekotoryye novelly predstavitel'stva v administrativnom sudoproizvodstve [Some Representation Innovations in Administrative Litigation]. *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal — Leningrad Law Journal*, 2016, no. 1, pp. 231–240 (in Russian).
5. Ilyin A. V. Obyazannost' vesti delo cherez predstavitelya pri osparivanii normativnykh pravovykh aktov [The duty to handle a case through a representative in challenging normative legal acts]. *Zakon — Law*, 2016, no. 7, pp. 72–82 (in Russian).
6. Kazikhanova S. S. Opasnyye novelly instituta predstavitel'stva po Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii [Dangerous innovations of the representation institution under the Russian Federation Code of Administrative Procedure]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika — Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2016, no. 5, pp. 21–25 (in Russian).
7. Streltsova E. G. K voprosu o problemakh, porozhdennykh deystviyem KAS Rossii [To the problems caused by the Russian Code of Administrative Procedure]. *Zakony Rossii: Opyt, Analiz, Praktika. — The laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2016, no. 5 pp. 56–60 (in Russian).
8. Teterina T. B. Nekotoryye problemy predstavitel'stva v administrativnom sudoproizvodstve [Some Problems of Representation in Administrative Litigation]. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess — Arbitration and Civil Litigation*, 2016, no. 6, pp. 14–18 (in Russian).