

УДК 342.951

**А.В. Гусев**

доцент кафедры административного права  
и административной деятельности органов внутренних дел  
кандидат юридических наук,  
Уральский юридический институт МВД России  
г. Екатеринбург, Российская Федерация  
E-mail: gusev.1983.av@mail.ru

**К ВОПРОСУ ОБ ОБЪЕМЕ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАЩИТНИКА И  
ПРЕДСТАВИТЕЛЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**Аннотация:** в статье исследуются законодательные и правоприменительные аспекты реализации права граждан на квалифицированную правовую поддержку. В результате анализа судебной практики автором дана характеристика проблемных вопросов определения границ полномочий защитника и представителя в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Сформулировано предложение по совершенствованию административного законодательства, позволяющее специально не указывать в обязательном порядке в доверенности право защитника на подачу жалоб от имени представляемого лица.

**Ключевые слова:** право на квалифицированную юридическую помощь, защитник, представитель, административная ответственность, доверенность.

Конституция Российской Федерации, являясь основным законом нашей страны, провозглашает право каждого на получение квалифицированной юридической помощи и право пользоваться помощью защитника (ст. 48). Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, дублируя и развивая положения норм основного закона, допускает к участию по делу об административном правонарушении для оказания помощи в качестве защитника адвоката или иное лицо (ст. 25.5 КоАП РФ). При этом представитель, как участник по делу об административном правонарушении участвует на стороне лица, чьи права были нарушены действиями другого лица, а защитник по делу предоставляется лицу, нарушившему права другого лица.

Оказание юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является важной частью реализации конституционного права гражданина на получение квалифицированной юридической помощи, на справедливое рассмотрение дела судом, что на практике не всегда реализуется в полном объеме. Так, протокол по делу об административном правонарушении, составленный без участия законного представителя, не может быть признан доказательством по делу об административном правонарушении и теряет свою

юридическую силу как процессуальный документ. При анализе практики применения положений норм КоАП РФ, регламентирующих порядок составления протокола, отмечены случаи, когда нарушение порядка составления протокола вело к безусловному отказу в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности в тех случаях, когда законный представитель не принимал участия при составлении протокола об административном правонарушении.

Постановлением Верховного Суда РФ от 29.02.2016 № 305-АД15-18692 по делу № А40-62785/2015 было признано существенным нарушением процедуры привлечения юридического лица к административной ответственности то обстоятельство, что протокол об административном правонарушении был составлен административным органом без участия представителя общества с ограниченной ответственностью «ВИП» и в отсутствие доказательств надлежащего извещения общества о времени и месте составления протокола, а также оспариваемое постановление административного органа о привлечении к ответственности было вынесено без участия представителя общества и в отсутствие доказательств надлежащего извещения общества о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении<sup>1</sup>.

Кроме этого, не в полной мере решенным остается вопрос о подтверждении полномочий защитника, которые у адвоката в рамках производства по делам об административных правонарушениях

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 29.02.2016 № 305-АД15-18692 по делу № А40-62785/2015 [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru>.

удостоверяются ордером, а полномочия иного лица, выступающего в качестве защитника – нотариально заверенной доверенностью. При этом положение о том, что полномочия защитника должны быть специально оформлены в доверенности соответствующим образом (речь идет о праве на подачу жалобы на действия и решения должностных лиц, а также решения суда) содержит пункт 8 Постановления Пленума Верховного Суда от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>1</sup> (далее – Постановление Пленума Верховного Суда № 5).

Практика обнаруживает ряд трудностей относительно реализации конституционного права гражданина на участие по делу об административном правонарушении в качестве защитника или представителя, чьи полномочия на подачу жалобы на решения и действия органов и должностных лиц, в чьем производстве находится дело, удостоверены нотариально заверенной доверенностью, в которой должны быть специально оговорены полномочия защитника на обжалование решений в апелляционных, кассационных и надзорных инстанциях.

В доктрине отечественного административного права вопрос об объеме полномочий представителя в рамках производства по административным делам рассматривается преимущественно через

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru>.

призму порядка реализации этих полномочий – самостоятельно или с согласия представляемого лица.

Предложенная законодателем модель исходит из того, что ограничение полномочий представителя происходит только путем их перечисления в доверенности. При этом обязательность указания в доверенности степени свободы реализации представителем своих полномочий может по мнению Т.А. Головановой и Е.А. Заниной привести к составлению такой доверенности, все полномочия по которой представитель имеет право осуществлять только с дополнительного согласия представляемого лица, поскольку простого их перечисления в доверенности уже недостаточно, что в конечном итоге приведет к тому что гражданину вовсе не требуется юридическая помощь представителя<sup>1</sup>.

Однако нельзя не согласиться с мнением В.Н. Ивакина, который считает, что представители, не согласовывая совершение действий, оговоренных в доверенности, с представляемым лицом, могут причинить значительный ущерб интересам доверителей, что подтверждается жалобами в адвокатские палаты<sup>2</sup>.

Как видно рассмотренный выше вопрос не может быть разрешен однозначно, но еще более неоднозначной является позиция судебных органов по вопросам определения полномочий представителей по административным делам. Так, жалоба, поданная представителем,

---

<sup>1</sup> Голованова Т.А., Занина Е.А. Обязательное представительство в административном судопроизводстве // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 3. С. 150.

<sup>2</sup> Ивакин В.Н. Представительство в административном судопроизводстве // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 6. С. 59.

действующим на основании доверенности, зачастую остается без удовлетворения, так как в доверенности не оговорено право на подписание административного искового заявления и возражений на административное исковое заявление, подачу их в суд. Примером может послужить постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22.04.2016 года № 29-АД16-7, отменившее Иссинского районного суда Пензенской области в определении от 09.12.2015 № 12-17, согласно которому, жалоба защитника гражданина Елисина В.А. Соловков Н.Е. оставлена без рассмотрения, в связи с тем, что судья счел объем полномочий, которыми наделен заявитель доверенностью, не предоставляющим ему права на обжалование постановления по делу об административном правонарушении<sup>1</sup>.

Еще одним примером является Определение судьи Сахалинского областного суда Богомоловой Ю.А. Судья В.В. от 18 октября 2011 года по делу № 71-137/2011. Как следует из материалов дела, жалоба защитника Федерального казенного учреждения Исправительная колония № 2 УФСИН России по Сахалинской области – Кардашевой О.А. на постановление о привлечении названного учреждения к административной ответственности представлена в суд в отсутствие документа, подтверждающего право защитника на подачу жалобы от его имени. Подача жалобы неуполномоченным лицом исключает производство по ней. Учитывая, что полномочия защитника

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22.04.2016 года № 29-АД16-7 [Электронный ресурс] URL: <http://sudrf.ru>.

Кардашевой О.А. не подтверждены в установленном законом порядке, оснований для рассмотрения ее жалобы суд не усмотрел<sup>1</sup>.

В этой связи в юридической литературе встречается позиция, согласно которой ч. 5 ст. 25.5 КоАП РФ должна содержать положение о необходимости специально оговаривать в доверенности полномочия представителя и не только на подачу соответствующих жалоб. С данной позицией нельзя в полной мере согласиться, так как она уже реализована в рамках судебных источников официального толкования, кроме этого не решает обозначенной выше проблемы, в связи с тем, что практика оставления без рассмотрения жалоб, поданных защитником, действующим на основании доверенности, в которой не указано право на подачу жалоб не просто обширна, но и весьма противоречива.

Так, Постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации<sup>2</sup> Меркуловым В.П. было отказано в рассмотрении и удовлетворении жалобы Штыкеля Д.В. на определение судьи Верховного Суда Республики Татарстан от 28 октября 2015 г. и постановление заместителя председателя Верховного Суда Республики Татарстан от 18 декабря 2015 г., вынесенные по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 3.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях, в отношении должностного лица Штыкель Д.В. При этом в своем решении судья отмечает, что полномочия Штыкеля

---

<sup>1</sup> Определение судьи Сахалинского областного суда от 18.10.2011 года по делу № 71-137/2011 [Электронный ресурс] URL:<https://sudrf.ru>.

<sup>2</sup> Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 2017 г. № 11-АД16-29 [Электронный ресурс] URL:<https://sudrf.ru>.

Д.В. не были оформлены на подачу жалобы на судебный акт по делу об административном правонарушении.

Такой вывод судья Верховного Суда Республики Татарстан делает на основе правовой позиции, выраженной в абзаце четвертом пункта 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5, согласно которой право представителя, в частности, на подписание и подачу жалоб на постановление по делу об административном правонарушении, на решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении должно быть специально оговорено в доверенности – сказано в мотивировочной части судебного решения.

Однако существуют и такие примеры судебной практики, согласно которым судьи не рассматривают жалобы защитников по доверенности, в которой прямо указано право на их подачу. Так, постановлением Верховного Суда РФ от 20.11.2017 N 9-АД17-21<sup>1</sup> жалоба защитника Вагановой О.В. оставлена без рассмотрения, потому что представленная копия доверенности не оформлена надлежащим образом. В данном случае судья исходил из того, что приложенная к жалобе копия доверенности от 9 января 2017 г. заверена лицом, которому данная доверенность выдана, - Вагановой О.В. при отсутствии в материалах дела сведений о наличии у этого лица права на заверение доверенности.

Казалось бы, данные положения направлены на создание надлежащего процессуального механизма защиты прав лица, в

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 20.11.2017 № 9-АД17-21. URL: <http://www.garant.ru>.



отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя. Такого вывода придерживается и Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 28 января 2016 г. № 91-О<sup>1</sup>. Однако крайне интересным, на наш взгляд, является решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2017 г. № 43-ААД17-2<sup>2</sup> об оставлении без рассмотрения и без удовлетворения жалобы на судебный акт, вынесенный Верховным Судом Удмуртской Республики по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 10 ст. 12.21.1 КоАП РФ. В своем решении Верховный Суд руководствовался абзацем четвертым пункта восемь постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5, хотя в копии доверенности от 10 декабря 2015 года, представленной Лукьянчиковым С.С., было указано, что защитник наделен правом вести дела в судах в интересах представляемого лица, что подразумевает, в том числе, право совершать все процессуальные действия, включая право на обжалование постановлений, определений, решений суда.

При этом судебная практика обнаруживает и другие примеры. Так, Верховный Суд Российской Федерации удовлетворил жалобу защитника Кожевниковой О.Н. Хромовских Д.В., а определение судьи Верховного суда Республики Хакасия от 23.08.2016 № 7н-167/2016 об

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2016 г. № 91-О. URL: <https://sudrf.ru>.

<sup>2</sup> Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2017 г. № 43-ААД17-2. URL: <https://sudrf.ru>.

оставлении жалобы без рассмотрения постановил отменить на основании того, что в доверенности не были указаны полномочия защитника на подачу жалобы, апелляционной жалобы, кассационной жалобы, жалобы в порядке надзора<sup>1</sup>.

Другим примером является постановление Верховного Суда РФ от 8 сентября 2014 г. № 9-АД14-8<sup>2</sup>. Возвращая без рассмотрения по существу поданную защитником Пеганова Э.Н. - адвокатом Андрюхиным О.И. жалобу на постановление мирового судьи судебного участка Сосновского района Нижегородской области от 12 декабря 2013 г., судья Сосновского районного суда Нижегородской области в определении от 20 января 2014 г. указал на то, что выданный адвокату Андрюхину О.И. соответствующим адвокатским образованием ордер, содержащий запись о том, что ему поручается защита по административному делу в Сосновском районном суде Нижегородской области Пеганова Э.Н., не предоставляет Андрюхину О.И. право на подачу жалобы на постановление по делу об административном правонарушении.

Приведенные примеры, на наш взгляд, отражают логически прямо противоположные правоприменительные позиции и свидетельствуют о недостаточности законодательного регулирования в рассматриваемой сфере. В КоАП РФ отсутствуют нормы, регламентирующие основное содержание полномочий защитника, выступающего по доверенности. Правоприменитель в качестве выхода

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного Суда российской Федерации от 29 марта 2017 г. № 55-АД17-1. URL: <https://sudrf.ru>.

<sup>2</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 8 сентября 2014 г. № 9-АД14-8. URL: <https://sudrf.ru>.

из данной ситуации видит применение норм Гражданско-процессуального Кодекса Российской Федерации (части 2 и 6 статьи 53), содержащих порядок оформления полномочий представителя. В пункте 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от № 5 указано, что адвокат или иное лицо, выступающее в качестве защитника, должны быть допущены к участию по делу об административном правонарушении, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу, изъявит такое желание с учетом требований, предусмотренных частью 3 статьи 25.5 КоАП РФ. В абзаце втором указанного пункта отмечается, что поскольку КоАП РФ не регулирует вопрос о том, каким образом должны быть оформлены полномочия защитника, то применяются положения частей 2 и 3 статьи 53 ГПК РФ, что, на наш взгляд, является недостаточно верным, ведь применение вышеуказанного законодательства по аналогии не может продолжаться до бесконечности в виду невозможности полного отождествления гражданско-правового и административно-правового статуса защитника. В продолжение сказанного хотелось бы добавить еще один тезис. Отвечающий всем требованиям к квалификации, опыту деятельности адвокат как совершенно легально участвующий в деле участник административно-юрисдикционного процесса обладает всеми действительными механизмами для оказания эффективной правовой поддержки лицу, которое нуждается в защите. Для реализации полномочий, предусмотренных ст. 6 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», адвокат обладает необходимыми организационными (административными) и правовыми ресурсами, тогда как защитник,

чь профессиональные навыки, как правило, далеки от совершенства, лишен обозначенных выше ресурсов. Кроме этого, полномочия, указанные в ч. 5 ст. 25.5 КоАП РФ защитнику не всегда доступны. В соответствии с данной нормой он вправе представлять доказательства, но фактическое отсутствие правовых оснований, административного ресурса, необходимых полномочий в сфере управления лишает защитника формировать доказательственную базу в пользу представляемого лица. Правоприменительная практика свидетельствует и о немалых сложностях у защитника с лицами, осуществляющими административно-юрисдикционные полномочия при разрешении ходатайств.

Таким образом, на практике можно говорить о действительности существования в качестве защитника иного лица, но малоэффективности деятельности, осуществляемой им в отношении представляемого, ввиду отсутствия в законе прямого указания его полномочий.

В этой связи считаем целесообразным урегулировать охарактеризованную проблему дополнением КоАП РФ нормой, закрепляющей полномочия иного лица, выступающего в качестве защитника при условии, что «иное лицо» соответствует предъявляемым требованиям: 1) знакомиться с материалами по делу об административном правонарушении, не разглашая при этом сведения, ставшие ему известными в ходе производства по делу об административном правонарушении; 2) собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами, в порядке, установленном

законодательством РФ; 3) привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи; 4) беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине, в условиях, обеспечивающих конфиденциальность (в том числе в период его задержания), без ограничения числа свиданий и их продолжительности; 5) осуществлять подачу жалоб на действия (бездействия) и решения должностных лиц, судей, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении; 6) заявлять ходатайства и отводы; 7) участвовать во всех процессуальных действиях вместе с доверителем; 8) совершать иные действия, не противоречащие законодательству РФ.

При этом перечень указанных процессуальных полномочий может быть в дальнейшем расширен.

Введение данной нормы, в том числе, позволит специально не указывать в обязательном порядке в доверенности право защитника на подачу жалоб от имени представляемого лица, так как это полномочие будет закреплено за ним, как за участником производства по делу об административном правонарушении федеральным законодательством.

**A.V. Gusev**

associate professor of the department of administrative law  
and administrative activity of internal Affairs bodies, candidate of law,

Ural Law Institute of the Ministry  
of Interior Affairs of Russian Federation,

---

Yekaterinburg, Russia

E-mail: gusev.1983.av@mail.ru

**TO THE QUESTION ABOUT ASSOCIATION OF POWERS OF THE  
DEFENDER AND REPRESENTATIVE IN PRODUCTION ON  
CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES**

**Abstract**

The article explores the legislative and law enforcement aspects of the realization of the right of citizens to qualified legal support. As a result of the analysis of judicial practice, the author gives a description of the problematic issues of determining the boundaries of the powers of the defender and the representative in the proceedings for administrative offenses. A proposal has been formulated to improve administrative legislation, which allows specifically not to specify in the power of attorney the right of the defender to file complaints on behalf of the person being represented.

**Keywords**

Right to qualified legal assistance, counsel, representative, administrative responsibility, power of attorney.