

АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

О статусе, роли и правовом регулировании представителя в суде по делам об административных правонарушениях
(по Плану работы Международного совета при Верховном Суде Республики Казахстан на 2021 год, 11 заседание, 15 апреля 2021 года)

Структура

1. Общие положения.
2. Нормативная правовая база.
3. Общая характеристика представительства в административно-деликтном процессе.
4. Проблемы регламентации института представительства в суде по делам об административных правонарушениях.
5. Вопросы совершенствования правового регулирования института представительства в суде по делам об административных правонарушениях (предложения и рекомендации).

1. Общие положения.

Цель: определить роль и проанализировать правовое регулирование статуса и полномочий субъектов, осуществляющих функции защиты прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, и потерпевших в суде по делам об административных правонарушениях, а также сформулировать предложения по дальнейшему совершенствованию административно-деликтного законодательства.

Актуальность:

Актуальность данной темы определяется необходимостью теоретического осмысления прикладных проблем правовой регламентации представительства по делам об административных правонарушениях и определения приоритетных направлений развития данного института в административно-деликтном праве.

Получение квалифицированной юридической помощи представителя в производстве по делам об административных правонарушениях рассматривается как приобретение участниками производства неимущественного блага, выраженного в предоставляемых им специализированных услугах в правовой сфере в целях реализации, обеспечения, защиты и восстановления их прав и интересов в производстве по делам об административных правонарушениях.

Право лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, на получение квалифицированной юридической помощи можно охарактеризовать как

закрепленное и гарантированное законом субъективное право лица, в отношении которого осуществляется указанное производство, на получение специализированных услуг в правовой сфере в целях недопущения привлечения его к административной ответственности за правонарушение, которое оно не совершало, или привлечения к ответственности за более тяжкое правонарушение, чем оно совершило (предотвращение правоприменительных ошибок), опровержения необоснованного или незаконного обвинения (оправдание), смягчения административного наказания, недопущения нарушений личных имущественных и неимущественных прав лица при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, отстаивания других его прав и интересов¹.

Практика показывает, что одного лишь правового информирования недостаточно для полноценного обеспечения прав и свобод граждан, поскольку население нуждается в квалифицированных защитниках.

Несмотря на то, что совершенствование правовых основ функционирования института представительства по делам об административных правонарушениях продолжается, следует признать, что в настоящее время он выступает действенной гарантией защиты субъектов правоотношений от произвола правоприменителей в указанном производстве.

2. Нормативная правовая база.

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

2. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132>

3. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

4. Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года «Об адвокатской деятельности и юридической помощи»
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000176>

3. Общая характеристика представительства в административно-деликтном процессе.

Субъектами, имеющими право на получение квалифицированной юридической помощи в административно-деликтном процессе, являются потерпевший, а также лицо, в отношении которого осуществляется

¹ <https://www.dissercat.com/content/zashchitnik-v-proizvodstve-po-delam-ob-administrativnykh-pravonarusheniyakh>

производство по делу об административном правонарушении. К ним относятся как физические, так и юридические лица.

Согласно административно-деликтному законодательству к лицам, оказывающим юридическую помощь, относятся защитник и представитель. При этом в качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иные лица.

Защитник и представитель отстаивают права и интересы представляемых лиц посредством использования различных приемов и способов, оптимизирующих его деятельность.

Основополагающими принципами такой деятельности являются: законность; этичность тактических приемов и методов, используемых в ходе производства по делу об административном правонарушении; приоритетность интересов представляемого лица.²

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

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

переквалификация действий (бездействия) представляемого лица на иную (предусматривающую более мягкое наказание) статью (часть статьи) КоАП РК;

назначение наименее сурового наказания (взыскания) за совершенное представляемым лицом административное правонарушение.

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

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

оценку позиции правоприменителя;

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

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

участие в доказывании;

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

² https://www.susu.ru/sites/default/files/dissertation/dissertaciya_grechkin.pdf

4. Проблемы регламентации института представительства в суде по делам об административных правонарушениях

Проблемы правовой регламентации института представительства в суде по делам об административных правонарушениях заключаются в следующем.

4.1. В соответствии с нормами Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КоАП) правовой статус защитника и представителя лица (физического или юридического лица) различаются: если защитник представляет в суде интересы лица, привлекаемого к ответственности, то интересы потерпевшего в суде - его представитель, правомочный осуществлять данные функции «в силу закона».

Согласно частям 1 и 2 статьи 748 КоАП защитник – это лицо, осуществляющее в установленном законом порядке защиту прав и интересов *лица, привлекаемого к административной ответственности, и оказывающее ему юридическую помощь*. В качестве защитников участвуют адвокаты. Наряду с адвокатами в качестве защитников допускаются супруг (супруга), близкие родственники или законные представители лица, привлекаемого к административной ответственности.

В соответствии с частями 1 и 1-1 статьи 753 КоАП представителями потерпевшего могут быть лица, *правомочные в силу закона представлять при производстве по делу об административном правонарушении законные интересы потерпевшего*. Для защиты прав и законных интересов потерпевших, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно защищать свои права и законные интересы, к обязательному участию в процессе привлекаются *их законные представители и представители*.

В результате анализа норм, определяющих статус защитника лица, привлекаемого к административной ответственности, и представителя потерпевшего, установлено, что их статус существенно различается по содержанию деятельности.

В частности, из части 1 статьи 748 КоАП и частей 1, 1-1 статьи 753 КоАП следует, что защитник осуществляет не только защиту прав и интересов подзащитного, но и оказывает ему юридическую помощь, однако представитель потерпевшего формально не наделен правомочиями по оказанию юридической помощи.

Кроме того, юридическую помощь лицу, привлекаемому к ответственности, могут оказывать не только профессиональные защитники – адвокаты, но и «супруг (супруга), близкие родственники или законные представители лица, привлекаемого к административной ответственности», то есть лица, не обладающие соответствующими знаниями и навыками оказания юридической помощи. В указанных условиях определение

указанных лиц в качестве защитников представляется недостаточно обоснованным.

В КоАП не определяются требования, предъявляемые к вышеназванным лицам, которые могут выполнять функции защиты привлекаемого к ответственности, а также представительство интересов потерпевшего в суде (к примеру, наличие дееспособности), а также иные ограничения по субъектному составу (к примеру, в отношении лиц, содействующих осуществлению правосудия).

4.2. Существенно различается законодательное регулирование полномочий защитника лица, привлекаемого к ответственности, и представителя потерпевшего по объему регулирования и содержанию.

Согласно статье 752 КоАП полномочия защитника определены достаточно подробно, при этом законодатель устанавливает не только правомочия защитника, но и пределы их реализации.

Так, **защитник вправе:** знакомиться со всеми материалами дела; участвовать в рассмотрении дела; представлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; с разрешения судьи, органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дело, задавать вопросы опрашиваемым в процессе рассмотрения дела лицам; обжаловать применение мер обеспечения производства по делу и постановление по делу; пользоваться иными правами, предоставленными ему законом (ч.1 ст.752 КоАП).

Защитник не вправе: совершать каких-либо действий против интересов подзащитного и препятствовать осуществлению принадлежащих ему прав; вопреки позиции подзащитного признавать его причастность к административному правонарушению и виновность в его совершении, заявлять о примирении подзащитного с потерпевшим; отзывать поданные подзащитным жалобы и ходатайства; разглашать сведения, которые стали ему известны в связи с обращением за юридической помощью и ее осуществлением (ч.2 ст.752 КоАП).

Что касается полномочий потерпевшего, то они определены в КоАП весьма кратко: «Представители потерпевшего **имеют те же процессуальные права, что и представляемые ими физические и юридические лица в пределах, предусмотренных настоящим Кодексом**» (ч.2 ст.745 КоАП); «Представитель не вправе совершать каких-либо действий вопреки интересам представляемого лица» (ч.3. ст.745 КоАП).

Кроме того, часть 3 статьи 748 КоАП предусматривает, что защитник допускается к участию в деле с момента административного задержания лица, привлекаемого к административной ответственности, возбуждения дела об административном правонарушении, а также на любой стадии производства по делу об административном правонарушении. Вместе с тем момент допуска к участию в деле представителя потерпевшего в КоАП не установлен.

Вышеизложенная информация свидетельствует о настоятельной необходимости равнозначного детального регулирования объема правомочий, которым наделен представитель потерпевшего, поскольку он так же, как и защитник, осуществляет защиту прав и интересов физических и юридических лиц.

4.3. Анализ норм КоАП, определяющих статус защитника и представителя, свидетельствует о том, что их разграничение – «защитник лица, привлекаемого к ответственности» (ч.1 статьи 748 КоАП) и «представитель потерпевшего» (статья 753 КоАП) не согласуется с иными нормами КоАП.

Так, часть 1 статьи 747 КоАП предусматривает, что *«защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении или являющегося потерпевшим, осуществляют его представители»*.

При этом в статье 748 КоАП отсутствует оговорка об этом.

Более того, в части 1 статьи 748 КоАП круг защитников юридического лица ограничен лишь адвокатами и законным представителем: «...В качестве защитников участвуют *адвокаты*. Наряду с адвокатами в качестве защитников допускаются супруг (супруга), близкие родственники *или законные представители лица*, привлекаемого к административной ответственности».

Таким образом, иные представители *юридического лица, привлекаемого к ответственности*, не могут быть в статусе защитника – по статье 748 КоАП, а согласно статье 747 КоАП – могут.

К ним, в частности, часть 2 статьи 747 КоАП относит *представителей по поручению*, полномочия которых определяются доверенностью, выдаваемой от имени юридического лица исполнительным органом юридического лица и подписываемой руководителем исполнительного органа.

4.4. Вышеназванные терминологические разночтения практически повлекли за собой смешение в КоАП понятий «защитник» (лица, привлекаемого к ответственности) и «представитель» (потерпевшего).

Так, согласно подпункту 2) части 1 статьи 818 КоАП «Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях» предусмотрено, что орган (должностное лицо), приступив к рассмотрению дела об административном правонарушении, удостоверяется в явке физического лица *или представителя юридического лица, привлекаемого к административной ответственности*, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела.

Однако, как известно, ч. 1 статьи 748 КоАП предусматривает, что представитель лица, привлекаемого к административной ответственности, именуется защитником, а не представителем.

Далее подпункт 3) части 1 рассматриваемой статьи 818 КоАП гласит, что орган (должностное лицо), приступив к рассмотрению дела, устанавливает личность участников производства по делу и проверяет полномочия **законных представителей физического лица или представителей юридического лица, защитника.**

В этом случае, во-первых, не учтено, что у физического лица (потерпевшего) могут быть не только законные представители, но и представители. Согласно части 1-1 статьи 753 КоАП «для защиты прав и законных интересов потерпевших, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно защищать свои права и законные интересы, к обязательному участию в процессе привлекаются **их законные представители и представители.**

Во-вторых, не учтено, что у юридического лица (как и у физического лица) может быть законный представитель - руководитель исполнительного органа юридического лица (ч.2 ст.747 КоАП).

Кроме того, изначальная неточность в разграничении понятий явилась причиной разночтений при указании круга лиц, осуществляющих защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц и в других нормах КоАП:

подпункт 3) части 2 статьи 826-3 КоАП «Рассмотрение жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении, предписание о необходимости уплаты штрафа» («...*проверяет полномочия участников производства и его законных представителей*»);

подпункт 3) части 1 статьи 829-10 КоАП «Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении, жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении, предписание о необходимости уплаты штрафа, постановление вышестоящего органа (должностного лица) по жалобе, протесту» («...*устанавливает личность участников производства и проверяет полномочия законных представителей лиц, защитника*»);

подпункт 3) части 1 статьи 838 КоАП «Рассмотрение жалобы, апелляционного ходатайства прокурора на постановление суда» («...*проверяет полномочия участников производства и их законных представителей*»);

подпункт 3) части 2 статьи 852 КоАП «Основания пересмотра» («...установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные действия участников производства по делам об административных правонарушениях, других лиц, участвующих в деле, **либо их представителей** или преступные деяния судей, уполномоченных органов (должностных лиц), совершенные при рассмотрении данного дела»).

В указанных случаях целесообразно было бы использовать словосочетание «законный представитель, представитель, защитник лица», в противном случае следует признать, что определения, данные в статьях 746, 747, 748, 753 КоАП не применимы.

Обращает на себя внимание «вольное» обращение с понятийным аппаратом в статье 855 КоАП «Форма и содержание заявления» («...*Заявление подписывается лицом, подающим заявление, или его уполномоченным представителем*»)

В данном случае необходимо пояснить, кто такие «уполномоченные представители» либо слово «уполномоченные» - исключить.

5. Вопросы совершенствования правового регулирования института представительства в суде по делам об административных правонарушениях (предложения и рекомендации).

Анализ содержания норм КоАП, регулирующих статус и полномочия субъектов, осуществляющих функции защиты прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, и потерпевших в процессе судопроизводства (и производства в целом) по делам об административных правонарушениях, свидетельствует о необходимости их совершенствования.

Помимо предложений, указанных в разделе № 4 данной Справки (об уточнении понятийного аппарата для однозначного его понимания и использования в нормах КоАП, а также о детализации правомочий представителей потерпевшего), на наш взгляд, нуждаются в изменении и (или) дополнении также следующие нормы.

5.1. По статье 746 КоАП «Законные представители физического лица»

«2. Законными представителями физического лица признаются родители, усыновители, опекуны, попечители и иные лица, на попечении или иждивении которых оно находится.

3. Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законодательством Республики Казахстан».

Законный представитель – это лицо, которое в силу закона выступает во всех правоприменительных органах, в том числе в судах, в защиту прав и законных интересов недееспособных, ограничено дееспособных, либо дееспособных, но в силу определенных обстоятельств (болезнь и т.п.) не могущих лично осуществлять свои права и выполнять свои обязанности.

Ключевым в данном случае является то, что полномочия по «законному представительству» предоставляются именно законом или в силу закона, отсюда следует, что правомочия законного представителя должны удостоверяться документами, предусмотренными законами, а не законодательством, поскольку законодательство образуют нормативные

правовые акты различной юридической силы, в том числе подзаконного характера.

5.2. По статье 747 КоАП «Представители индивидуального предпринимателя, юридического лица»

*«2. **Законным представителем юридического лица является руководитель исполнительного органа юридического лица, который действует от имени юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.***

*Иные лица, представляющие интересы юридического лица, являются **представителями по поручению, полномочия которых определяются доверенностью, выдаваемой от имени юридического лица исполнительным органом юридического лица и подписываемой руководителем исполнительного органа.***

В данном случае необходимо было изначально сделать оговорку, что представителем юридического лица могут быть законные представители либо представители по поручению (доверенности), а затем давать характеристику особенностям документального подтверждения их полномочий.

Более того, представляется, что в рассматриваемой статье речь должна идти лишь о законном представителе юридического лица, поскольку частью 3 статьи 747 КоАП предусмотрено, что *«**представители юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, в отношении представляемых ими лиц**»*, то есть практически правовой статус представителя (и законного, и по доверенности) приравнены к статусу представляемого юридического лица (без каких-либо исключений), что присуще законному представительству.

В подтверждение указанной правовой позиции приведем норму об аналогичных полномочиях законного представителя физического лица: *«**Законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом в отношении представляемых ими лиц**»* (ч.5 ст.746 КоАП).

*«4. **Дело об административном правонарушении рассматривается с участием представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, когда имеются данные о его надлежащем извещении о месте и***

времени рассмотрения дела, если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела».

Полагаем целесообразным дополнить данную формулировку положением «либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения», поскольку такие случаи в судебной практике не исключены.

«5. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершение которого влечет административное взыскание в виде конфискации предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, либо конфискации доходов (дивидендов), денег и ценных бумаг, полученных вследствие совершения административного правонарушения, присутствие представителя юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, обязательно».

В данной норме речь должна идти не о присутствии, а **об обязательном участии** представителя юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, при рассмотрении дела, поскольку это не аналогичные по содержанию понятия. Присутствие означает нахождение где-либо, а участие предполагает не только присутствие, но и совершение при необходимости определенных действий (см. Толковый словарь Ожегова).

5.3. По статье 748 КоАП «Защитник»

«1. Защитник - лицо, осуществляющее в установленном законом порядке защиту прав и интересов лица, привлекаемого к административной ответственности, и оказывающее ему юридическую помощь.

2. В качестве защитников участвуют адвокаты. Наряду с адвокатами в качестве защитников допускаются супруг (супруга), близкие родственники или законные представители лица, привлекаемого к административной ответственности. Иностранные адвокаты допускаются к участию в деле в качестве защитников, если это предусмотрено международным договором Республики Казахстан с соответствующим государством на взаимной основе, в порядке, определяемом законодательством».

Законодатель определяет статус защитника в производстве по делам об административных правонарушениях однозначно. Практически, это представитель лица, привлекаемого к ответственности, которому оказывается не только защита прав и интересов, но и юридическая помощь. В этой связи обращает на себя внимание то, что в качестве лиц, способных оказать юридическую помощь, обозначены «наряду» (то есть наравне³) с адвокатом

³ Наряду, нареч., с кем-чем. Одинаково, наравне. //С.И.Ожегов, Н.Ю.Шведова. Толковый словарь русского языка, Толковый словарь Ожегова. http://xn----8sbauh0beb7ai9bh.xn--p1ai/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83#:~:text=%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%B5%D1%87,_%D0%BB.%2C%20%D1%87%D0%B5%D0%BC%2D%D0%BB..

супруг (супруга), близкие родственники или законные представители лица, привлекаемого к административной ответственности.

На наш взгляд, это сомнительная позиция, поскольку, во-первых, в число защитников не входят представители по доверенности.

Во-вторых, в данном случае речь идет по существу о реализации конституционного права лиц на квалифицированную юридическую помощь. Напомним, что согласно Конституции каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (п.3 ст.13).

Отсюда следует, что одним из необходимых требований, предъявляемых к защитнику, должна быть соответствующая юридическая квалификация (юридическое образование).

Исходя из изложенного, полагаем, что защитником лица могут быть адвокаты, а также его представители, обладающие полной дееспособностью и, как минимум, высшим юридическим образованием.

Далее, обращает на себя внимание, что в рассматриваемой статье не характеризуются особенности статуса защитника юридического лица. В этой связи не уточнено, может ли быть защитником юридического лица его законный представитель или представитель «по поручению (доверенности)», указанные в части 2 статьи 747 КоАП.