



СЕНТЯБРЬ 2015

КАС РФ: основные положения и новеллы административного судопроизводства

С 15 сентября 2015 г. вступает в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), регулирующий порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Необходимость разработки и принятия КАС РФ обсуждалась в юридическом сообществе с начала 2000-х годов, однако точку в данном вопросе поставил законопроект, внесенный в ГД РФ Президентом РФ в марте 2013 г.

Главной идеей законопроекта являлось установление специальных правил для рассмотрения споров с участием субъектов, находящихся в отношениях власти – подчинения, с учетом имеющихся отличий данных споров от ординарного искового производства.

В связи с этим КАС РФ, базируясь на основных принципах и правилах судопроизводства, предусматривает ряд принципиальных положений, призванных обеспечить надлежащий баланс интересов частных лиц во взаимоотношениях с публичным субъектом.

1. Категории дел, рассматриваемых по правилам КАС РФ

В соответствии с положениями главы 2 КАС РФ по правилам административного судопроизводства подлежат рассмотрению следующие споры:

- ✓ об оспаривании нормативных правовых актов;
- ✓ об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, палат Федерального собрания РФ, Правительства РФ и пр.;
- ✓ об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости;
- ✓ о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;
- ✓ о прекращении деятельности СМИ;
- ✓ о защите избирательных прав и прав на участие в референдуме (об оспаривании решений избирательных комиссий, об отмене регистрации кандидата в депутаты ГД РФ, об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ и пр.);



- ✓ об оспаривании решений квалификационных коллегий судей, экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена на должность судьи;
- ✓ о приостановлении деятельности или о ликвидации политических партий, общественных объединений, религиозных организаций;
- ✓ о признании неправомочным состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа муниципального образования;
- ✓ о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, о психиатрическом освидетельствовании гражданина.

ВАЖНО: Несмотря на использование понятия «административное судопроизводство», дела, связанные с привлечением к административной ответственности, находятся **вне сферы правового регулирования КАС РФ** (ч. 5 ст. 1 КАС РФ).

Кроме того, КАС РФ не применяется к спорам с публичными субъектами, связанным с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (они по-прежнему будут рассматриваться арбитражными судами по правилам АПК РФ), а также к делам об обращении взыскания на средства бюджетов.

2. Ключевые новеллы

В числе наиболее существенных новелл, которые предусматриваются КАС РФ, можно отметить следующие:

2.1. Закрепление активной роли суда

К числу основополагающих идей нового Кодекса, прежде всего, относится возрастание роли суда в разрешении споров, что призвано компенсировать фактическое неравенство участников административного судопроизводства. В частности, КАС РФ наделяет суды общей юрисдикции рядом новых полномочий:

- ✓ Правом истребования доказательств по собственной инициативе, в отсутствие ходатайства стороны (ч. 1 ст. 63 КАС РФ);
- ✓ Правом самостоятельно привлекать ответчика в случаях, когда истец возражает против замены ненадлежащего ответчика (ч. 1 ст. 43 КАС РФ);
- ✓ Правом суда (апелляционной инстанции) самостоятельно применять меры предварительной защиты или решать вопрос о приостановлении исполнения судебного решения (ч. 1 ст. 306 КАС РФ).

2.2. Ограничения на представительство: шаг к профессиональной «монополии»

Согласно ч. 1 ст. 55 КАС РФ представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие **высшее юридическое образование**.

Документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования, входит в число обязательных документов, представляемых при подаче искового заявления (п. 5 ч. 1 ст. 126 КАС РФ). Тем самым КАС РФ вводит квалификационные ограничения для судебных представителей.



Между тем по нашему мнению подобное нововведение может повлечь необоснованное ограничение права на представительство. В частности, оно может привести к ограничению возможности участия адвоката (что априори является свидетельством качества юридической помощи), который не имеет юридического образования.

Напоминаем, что адвокатом в силу ч. 1 ст. 9 Закона об адвокатуре может быть лицо, не имеющее высшего юридического образования, обладающее ученой степенью по юридической специальности.

2.3. Новации в части процессуальных санкций

КАС РФ вводятся новые меры процессуального принуждения: ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение его слова, а также обязательство о явке. Кроме того, КАС РФ существенно повышает размеры судебных штрафов по сравнению с аналогичными положениями АПК РФ, ГПК РФ.

Кроме того, в качестве нового вида злоупотребления правами, не известного иным процессуальным кодексам, ч. 7 ст. 45 КАС РФ называет, в частности:

- ✓ недобросовестное заявление неосновательного административного иска;
- ✓ противодействие, в том числе систематическое, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела.

Обращаем внимание, что такая категория как «недобросовестное заявление неосновательного иска» является оценочным понятием. В связи с этим следует ожидать его развития в судебной практике и разъяснениях ВС РФ.

2.4. Особенности примирения сторон

В КАС РФ предполагается установление судебного контроля за действиями сторон по урегулированию спора в ходе рассмотрения дела, что представляет собой еще одно проявление активной роли суда в административном производстве.

Согласно ч. 1 ст. 137 КАС РФ примирение сторон может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений. Иными словами, применение общих правил о возможности урегулирования мировым соглашением иных вопросов, не охваченных предметом спора, не допускается.

При этом суд в каждом конкретном случае дает оценку условиям соглашения о примирении с точки зрения **допустимости таких взаимных уступок** сторон. Нарушение таких пределов является основанием для отказа в утверждении соглашения о примирении и создает основания для его последующей отмены.

3. Особенности оспаривания нормативных правовых актов

Стоит отдельно отметить, что с 15 сентября 2015 г. вступает в силу принципиально новый порядок судопроизводства по делам об оспаривании нормативных правовых актов («НПА»).

Среди наиболее принципиальных изменений по сравнению с уже имеющимся порядком можно отметить следующие:



3.1. Право на обращение с иском

Ранее право оспаривания НПА принадлежало лицу, считающему, что НПА нарушает его права и свободы, гарантированные Конституцией РФ и законами – тем самым, был установлен только абстрактный критерий определения процессуальной правоспособности. В связи с этим на практике возникал вопрос, вправе ли лицо обратиться в суд с требованием о признании НПА недействующим, если:

- ✓ истец к моменту обращения в суд не является участником правоотношения, подпадающего под спорное нормативное регулирование;
- ✓ существует лишь угроза применения в отношении него нормативного акта.

КАС РФ прямо запрещает обращение с иском в том случае, если истец не является лицом:

- (а) в отношении которого применен НПА, либо
- (б) субъектом отношений, регулируемых этим НПА.

Также обращаем внимание, что в ч. 3 ст. 128 КАС РФ закреплено специальное правило применительно к оспариванию НПА: судья отказывает в принятии административного иска в случае, если из искового заявления не следует, что этими НПА нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца.

Аналогичное правило содержится в п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ. Отмечаем, что ранее по вопросу о праве суда при принятии иска определить факт наличия (отсутствия) нарушения прав заявителя высказывался КС РФ (Определение КС РФ от 08.07.2004 № 238-О).

КС РФ указал, что содержание ст. 134 ГПК РФ (общая норма) во взаимосвязи со ст. 251 ГПК РФ (специальная норма при оспаривании НПА) не предполагает отказ в принятии заявления в случае, если заявитель считает, что этим актом нарушаются его права и свободы. Иное означало бы, что на стадии возбуждения дела (при решении вопросов процессуального характера) судья определяет содержание прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения.

Таким образом, на практике может возникнуть вопрос о применении указанной позиции КС РФ также и в отношении ч. 3 ст. 128 КАС РФ.

ВАЖНО: Гражданин, не имеющий высшего юридического образования, может вести дело данной категории исключительно через представителя с высшим юридическим образованием.

3.2. Приостановление действия НПА

По административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд вправе принять особую меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого НПА или его оспариваемых положений **в отношении административного истца** (ст. 211 КАС РФ).

Ранее Верховный Суд РФ не допускал принятие каких бы то ни было обеспечительных мер по делам данной категории (п. 14 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).



ВАЖНО: Истец, в отношении которого применены меры предварительной защиты, принимает на себя риски, связанные с последствиями неисполнения обязанности, которая была возложена на него оспариваемым НПА.

При этом по нашему мнению, явными недостатками нового регулирования предварительных мер защиты являются:

- ✓ отсутствие института встречного обеспечения;
- ✓ неурегулированность вопроса о возможности и субъекте применения мер предварительной защиты в случае, когда истцом выступает Прокурор или общественное объединение.

3.3. Новые правила рассмотрения иска

Новые правила КАС РФ об оспаривании НПА радикально меняют соотношение судов общей юрисдикции и иных органов государственной власти и местного самоуправления. В какой-то степени законодатель устанавливает судебный контроль за непосредственным выполнением уполномоченными органами своих функций:

Во-первых, если суд установит, что **применение на практике** оспариваемого НПА или его отдельных положений **не соответствует истолкованию** данного НПА или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе НПА, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта (ч. 3 ст. 215 КАС РФ).

Таким образом, суд наделен возможностью не отменяя судебный акт указать на неправильность его применения и разъяснить правоприменителю, как необходимо применять его на практике.

По нашему мнению, подобные полномочия судов общей юрисдикции в определенной степени схожи с полномочиями Конституционного Суда РФ выявлять смысл НПА или его отдельных положений, придаваемый им правоприменительной практикой (ст. 74, 79 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»).

Во-вторых, в публичных интересах и для целей поддержания стабильности правового регулирования суд, признавший НПА недействующим, в целях недопущения возникновения пробела вправе **обязать соответствующий орган власти** принять новый НПА взамен признанного не действующим (ч. 4 ст. 216 КАС РФ).

Безусловно, новые полномочия суда потребуют скорейших разъяснений ВС РФ, и до указанного момента могут возникнуть сложности с применением данных нововведений. В частности, требует решения вопрос о сроках принятия нового НПА взамен оспоренного, а также о последствиях неисполнения решения суда.

Еще одним, по нашему мнению, прогрессивным нововведением является правило о том, что в случае признания судом НПА не действующим полностью или в части не могут применяться также нормативные правовые акты, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание нормативного правового акта, признанного не действующим полностью или в части, либо на нем основаны и из него вытекают.

Между тем, несмотря на назревшую потребность принятия данной нормы и ее логичность, неизбежно возникает проблема установления всего перечня НПА, принятых во исполнение оспоренного.



3.4. Оспаривание «ненормативных» актов, обладающих нормативными свойствами

С учетом позиции Конституционного суда РФ новые правила также могут быть применены в части оспаривания актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства, которые формально не являются нормативными актами, но фактически обладают нормативными свойствами (Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П).

Во исполнение Постановления КС РФ Министерство юстиции РФ уже подготовило законопроект о внесении изменений в главу 21 КАС РФ в части установления порядка оспаривания таких разъяснений. При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суду необходимо будет выяснить:

- ✓ нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;
- ✓ обладает ли данный акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц;
- ✓ соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им норм права.

4. Иные изменения

4.1. Оформление полномочий представителя

При подаче административного иска необходимо учитывать, что в силу ч. 6 ст. 57 КАС РФ для оформления полномочий представителя на ведение дела в порядке административного судопроизводства по-прежнему требуется наличие **печати на доверенности** от имени юридического лица.

Напоминаем, что по общему правилу с 1 сентября 2013 г. печать перестала быть необходимым реквизитом доверенности юридического лица, предусмотренной Гражданским кодексом РФ. Доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя (п. 4 ст. 185.1 ГК РФ).

Разрешая коллизию правовых норм, в обзоре судебной практики ВС РФ от 26.06.2015 вопрос был разрешен в пользу приоритета специальных требований процессуального законодательства.

4.2. «Электронное» правосудие

КАС РФ продолжает развивать электронный документооборот между участниками процесса и судом: в Кодекс включены положения о предъявлении иска и документов в электронном виде, однако практическая реализация данных положений будет определяться соответствующими техническими возможностями судов.

Некоторые положения КАС РФ, связанные с возможностью направления документов (административного иска, ходатайств, заявлений, жалоб) в электронном виде с использованием **типовых форм на официальном сайте** суда вступают в силу только с 15 сентября 2016 г.

Также впервые на законодательном уровне (ранее – только в Пленумах ВАС РФ) закреплена норма, позволяющая направлять лицу, участвующему в деле, судебные извещения и вызовы посредством



СМС-сообщений либо по электронной почте, если у суда имеется расписка от такого лица с указанием, соответственно, телефона или адреса электронной почты.

4.3. Коллективные иски

Несмотря на отсутствие сформированной судебной практики по рассмотрению споров в защиту интересов группы лиц, в КАС РФ данный вопрос урегулирован только одной статьей.

По общему правилу ст. 42 КАС РФ, коллективные иски могут быть заявлены только гражданами (не менее 20 человек). Основанием для такого обращения является наличие следующих условий:

- (1) многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований потенциальных членов группы в индивидуальном порядке и в порядке соучастия;
- (2) однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований;
- (3) наличие общего административного ответчика (административных соответчиков);
- (4) использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав.

При этом ведение дела в интересах группы лиц должно быть поручено одному или нескольким лицам, которые действуют от имени группы без доверенности.

4.4. Изменение нормы о преюдиции

Важно отметить, что в КАС РФ определенным изменениям также подверглась норма о преюдиции.

Согласно ч. 2 ст. 64 КАС РФ не доказываются вновь и не подлежат оспариванию обстоятельства, установленные при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, **в отношении которых установлены** эти обстоятельства, или лица, **относящиеся к категории лиц**, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

4.5. Процессуальные «реторсии»

Согласно ч. 4 ст. 4 КАС РФ Правительством РФ могут быть установлены ответные ограничения в отношении иностранных лиц тех государств, в судах которых допускаются ограничения процессуальных прав российских граждан и организаций.

При этом аналогичные нормы отсутствуют в АПК РФ и ГПК РФ – иными словами, ограничение процессуальных прав допускается только в случае вступления иностранного лица в спор с публичным субъектом. При этом правоспособность иностранных лиц в частноправовых отношениях остается прежней.

4.6. Новая терминология

Среди общих нововведений, не имеющих существенной практической значимости, можно отметить использование законодателем новой терминологии: «административный иск», «административный истец», «меры предварительной защиты» (вместо обеспечительных мер), «упрощенное (письменное) производство», «соглашение о примирении».



По всей видимости, законодатель, подразумевая под новыми терминами прежнее содержание, тем самым все же хотел подчеркнуть принципиальные отличия между административным и гражданским судопроизводством.

Кроме того, Кодекс вводит две формы обращения к суду. Наряду с «Уважаемый суд», представленной ГПК РФ, КАС РФ узаконивает обращение к судье «Ваша честь».

5. Переходные положения

В заключение обращаем внимание, что в соответствии с вводным законом к КАС РФ дела, находящиеся в производстве Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции, и не рассмотренные до 15 сентября 2015 года, подлежат рассмотрению и разрешению в новом порядке, предусмотренном КАС РФ.

Аналогичное положение предусмотрено для апелляционных, кассационных, надзорных и частных жалоб (представлений).

Соответственно, все вышеприведенные нововведения желательно было учитывать еще на этапе подачи иска (жалобы), которые очевидно не будут рассмотрены до 15 сентября 2015 года.

Авторы: Евгений Гурченко, Артем Магунов, Анастасия Чередова

Контакты



Иван СМИРНОВ

Управляющий партнер
санкт-петербургского офиса

+7 (812) 322 9681
ivan_smirnov@epam.ru



Евгений ГУРЧЕНКО

Старший юрист
судебно-арбитражной практики

+7 (812) 322 9681
evgeny_gurchenko@epam.ru

Подписка и отказ от подписки

Данный документ подготовлен в информационных и образовательных целях и не является юридической консультацией или заключением. Бюро не несет ответственности за неблагоприятные последствия использования бюллетеня любыми лицами.

Вы получили эту информацию, так как данная тематика может представлять для вас интерес. Если данная информация была направлена вам по ошибке, приносим наши извинения и просим направить отказ от рассылки.

Чтобы отказаться от получения рассылок «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры», пожалуйста, ответьте на это письмо с темой [Unsubscribe](#).

Для включения нового адресата в число получателей рассылки необходимо ответить на это письмо с темой [Subscribe](#).