

Кодекс административного производства Как беспроблемно спорить с государством



Анна Попова

юрист арбитражно-судебной практики Юри-
дической фирмы «ЮСТ», аспирантка Мо-
сковского государственного юридического
университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

С 15 сентября 2015 года КАС РФ ввел новый порядок рассмотрения судебных дел, возникающих из административных и других публичных правоотношений. Теперь любые решения и действия органов власти всех уровней и отдельных должностных лиц, нарушающие права организаций, граждан и общественных объединений, а также законы и другие нормативные акты оспариваются в порядке, установленном КАС РФ. Как показывает прошедший год, выведение административных дел из-под регулирования ГПК РФ положительно отражается на реализации принципов и задач судопроизводства.

До вступления в силу Кодекса административного судопроизводства (далее — КАС РФ) в Российской Федерации не существовало юрисдикции, позволяющей обжаловать законодательные акты и действия должностных лиц в особом порядке. ГПК РФ и АПК РФ лишь частично регулировали эти вопросы. Специфика государственных споров не учитывалась в полной мере. С принятием КАС РФ ситуация изменилась. Уже целый год государственные споры рассматриваются по новым, достаточно детальным правилам. Не обошлось без инцидентов: адвокатов не допускали в процесс без диплома. Нашумевшая норма была уточнена, а в судебной практике приживаются новые принципы административного судопроизводства.

Защита слабой стороны стала основной причиной принятия КАС

Оспаривать нормативные акты было сложно всегда. Проблема заключалась в том, что фактически бремя доказывания неправомерности действия или бездействия госоргана было возложено на заявителя, то есть лица, которое обжаловало соответствующее действие или решение. Заявитель должен был доказать, что его права и свободы были нарушены в результате принятия решения или совершения

определенного действия. Как показала практика, сделать это было достаточно проблематично, т. к. зачастую суды очень формально относились к вопросу доказанности нарушения прав.

ПРИМЕР: Заявитель обратился в суд с административным иском об оспаривании решения. В связи с принятием Правил землепользования и изменением вида разрешенного использования арендованного участка заявитель обратился в Департамент земельных и имущественных отношений с заявлением о согласовании схемы расположения указанного земельного участка на кадастровом плане. Заявителю отказали в предварительном согласовании места размещения капитального гаража на указанном участке. Истец посчитал отказ департамента незаконным и необоснованным, поскольку он стал следствием нарушения администрацией установленного срока для издания распоряжения о выдаче акта о выборе земельного участка для строительства и утверждения схемы. Суд установил, что оспариваемое решение вынесено в соответствии с законом и в пределах полномочий органа местного самоуправления. Права либо свободы заявителя не были нарушены, что в силу ч. 4 ст. 258 ГПК РФ влечет отказ в удовлетворении заявления. Доводы апелляционной жалобы о нарушении прав в связи с несвоевременным принятием администрацией распоряжения не влияют на законность принятого решения, поскольку не относятся к предмету обжалования. Решение суда оставлено без изменения, жалоба. — без удовлетворения (Определение Приморского краевого суда от 24.09.2015 по делу № 33-8634/15).

Вопрос о необходимости принятия Кодекса административного судопроизводства обсуждался достаточно долго. Учащение случаев совершения административных правонарушений органами управления, представляющими государственную власть, актуализировало вопрос о необходимости принятия КАС РФ (Желонкина Е.А. Процессуальные формы обеспечения административного иска // Современное право. 2015. № 9. С. 128–131).

В результате при подготовке Кодекса в него вошли положения, регулирующие производство в судах общей юрисдикции и Верховном Суде Российской Федерации. В Кодекс административного судопроизводства перекочевали нормы ГПК РФ, которые предусматривали порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений. В арбитражном судопроизводстве прежний порядок урегулирования публичных споров остался без изменений.

Мнением делится **Елена Овчарова**, руководитель группы административно-правовой защиты бизнеса юридической компании «Пепеляев Групп»:

«Необходимость выделять и отдельно регламентировать кодифицированным законодательным актом административное судопроизводство обусловлена борьбой с произволом чиновников различных уровней. К сожалению, Кодекс административного судопроизводства не распространяется на арбитражные суды. Такой подход ущемляет субъектов предпринимательской деятельности в защите их прав от произвола и беззакония со стороны субъектов публичной администрации».

Цель создания нового вида судопроизводства следует из пояснительной записки к Кодексу: в административных и иных публичных правоотношениях отсутствует как таковое равенство их субъектов, в связи с чем требуются иные методология и процессуальный закон по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из данных правоотношений.

Слабая процессуальная защита заявителей и сложность обжалования неправомερных нормативных правовых актов стали основными причинами введения КАС РФ.

Теперь бремя доказывания незаконности акта однозначно возложено на госорган

КАС РФ установил общий принцип распределения бремени доказывания, согласно которому обязанность доказывать законность оспариваемых нормативных правовых актов возложена на соответствующие орган, организацию и должностное лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями. Кроме того, указанные субъекты обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений (ст. 62 КАС РФ).

В связи с введенными положениями административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд за защитой прав, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействий). Однако, как и прежде, указанные лица обязаны подтвердить, что оспариваемым правовым актом или действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены их права, свобо-

ды и законные интересы либо возникла реальная угроза их нарушения.

Сложившаяся к настоящему времени судебная практика следует из строгого соблюдения границ доказывания, установленных КАС РФ.

ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ: Суд указывает: «...обстоятельствами, имеющими значение для настоящего дела, является соблюдение судебным приставом-исполнителем сроков совершения исполнительных действий, примерный перечень которых установлен ст. 64 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве...».

Указанные обстоятельства должны быть доказаны судебным приставом-исполнителем.

Между тем судебным приставом-исполнителем Царицынского ОСП УФССП России по Москве таких доказательств в подтверждение указанных обстоятельств не представлено» (Апелляционное определение Московского городского суда от 18.04.2016 по делу № 33а-15061/2016).

В другом примере суд отмечает, что «в нарушение ч. 2 ст. 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, возлагающей обязанность доказывания законности оспариваемого решения на орган его принявший, УФМС России по Свердловской области не подтвердило факты, на которые оно ссылается как на основания своих возражений по иску, не представило доказательств, подтверждающих отсутствие у административного истца семейной жизни на территории Российской Федерации, пропуска срока обращения в суд с настоящим административным иском» (Апелляционное определение Свердловского областного суда от 10.03.2016 по делу № 33а-4391/2016).

АНАЛОГИЧНАЯ ПРАКТИКА:

Апелляционное определение Московского городского суда от 18.04.2016 по делу № 33а-15062/2016

Апелляционное определение Московского городского суда от 04.05.2016 по делу № 33а-15158/2016

Апелляционное определение Московского городского суда от 14.04.2016 по делу № 33а-15028/2016

Суды придерживаются позиции, что обязанность административного ответчика доказывать правомерность своих действий не освобождает административного истца от бремени доказывания обстоятельств, предусмотренных законом.

ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ: «Указание в решении суда на отсутствие убедительных доводов, свидетельствующих о том, что у К.Р. имеются основания для опасений стать

жертвой негуманного обращения в государстве гражданской принадлежности, нельзя признать возложением на него не предусмотренной законом обязанности, поскольку в силу п. 2 ч. 2 ст. 62 КАС РФ административный истец обязан подтвердить сведения о том, что оспариваемым решением нарушены его права, свободы и законные интересы либо возникла реальная угроза их нарушения» (Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 08.10.2015 № 33А-7382/2015).

Таким образом, в правоприменительной практике успешно реализуется основная цель публичного судопроизводства — справедливый процесс по делам между государством и частными лицами. Это подтверждает строгое распределение бремени доказывания обстоятельств, на которые стороны ссылаются в обоснование своих доводов, и обязанность публичного органа доказывать законность своих действий и принимаемых нормативных правовых актов.

Суд проявляет самостоятельность

Наибольший интерес представляет практика применения положений КАС РФ, определяющих роль суда при разрешении административных споров.

КАС РФ предусматривает право суда самостоятельно истребовать доказательства по делу (ч. 1 ст. 63 КАС РФ). Указанная норма пресекает практику, когда суды необоснованно возвращают исковые заявления, ссылаясь на отсутствие каких-либо документов, либо отказывают в исковых требованиях в связи с недоказанностью каких-либо обстоятельств.

ЦИТАТА: «...документы, на которые ссылается административный истец в обоснование заявленных требований, содержатся в исполнительном производстве и находятся в распоряжении ответчика.

Представление административным истцом документов, подтверждающих обстоятельства, на которых он основывает свои требования, не требуется в случае, если административный истец по данной категории административных дел освобожден от доказывания каких-либо из этих обстоятельств (п. 3 ч. 1 ст. 126 КАС РФ).

На основании изложенного определение судьи о возвращении административного искового заявления Т. в связи с необходимостью представления административным истцом читаемых копий постановлений судебного приста-

ва-исполнителя нельзя признать законным и обоснованным, в связи с чем оно подлежит отмене» (Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 02.02.2016 по делу № 33-1420/2016).

В административном судопроизводстве суд не связан основаниями и доводами заявленных требований. Суд вправе самостоятельно восполнить недостатки административного иска или самостоятельно установить необходимые для защиты интересов административного истца обстоятельства.

К примеру, в соответствии с позицией Пленума ВС РФ, поскольку суд не связан основаниями и доводами требований об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя, он вправе:

- установить обстоятельства, свидетельствующие о необходимости уменьшить размер исполнительского сбора;
- освободить должника от взыскания на основании исследованных в судебном заседании доказательств, даже если стороны на данные обстоятельства не ссылались (п. 74 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»).

Кроме того, Верховный Суд РФ разъяснил: если у суда возникнут сомнения в обоснованности доводов заявителя (административного истца), то эти обстоятельства выносятся на обсуждение, даже если заинтересованное лицо (административный ответчик) на такие обстоятельства не ссылалось (ст. 56 ГПК РФ, ст. 62 КАС РФ, Постановление Пленума ВС РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости»).

Интересным представляется применение положений ч. 1 ст. 43 КАС РФ, согласно которой суд может без согласия административного истца привлечь второго административного ответчика. В практике встречаются разные варианты толкования права суда на привлечение надлежащего ответчика без инициативы сторон процесса.

ПРИМЕР 1: Представителю истца было разъяснено о праве на уточнение исковых требований и указание надлежащего ответчика. Истец правом не воспользовался. Без согласия истца суд не посчитал необходимым привлечь вторым

ответчиком надлежащее юридическое лицо, так как административное судопроизводство предполагает усеченные сроки рассмотрения дел. Продление указанного срока возможно в исключительных случаях. Предъявление иска в последующем к надлежащему ответчику не нарушает прав административного истца, так как не создает препятствий к подаче административного иска к иному надлежащему ответчику. Привлечение второго ответчика без согласия истца является правом суда, а не его обязанностью. Такое привлечение могло привести к нарушению сроков рассмотрения административных дел (Решение Центрального районного суда города Воронежа от 25.01.2016 по делу № 2А-717/2016).

ПРИМЕР 2: Дело было направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции из-за того, что суд не привлек надлежащего ответчика. Апелляция указала, что суд не выполнил требования ст. 43 КАС РФ и юридическое лицо, которое и является надлежащим ответчиком по возникшему иску, к участию в деле не привлекалось (Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 09.02.2016 по делу № 33а-1062/2016).

ПРИМЕР 3: Суд предложил истцу произвести замену ненадлежащего ответчика. Представитель административного истца возражал против такой замены. Однако суд привлек к участию в деле в качестве третьего административного ответчика надлежащее юридическое лицо. По итогам рассмотрения дела были признаны недействительными и нарушающими права административного истца решения именно третьего административного ответчика (Решение Советского районного суда города Ростова-на-Дону от 24.02.2016 по делу № 2А-1076/2016).

Такое толкование норм КАС РФ свидетельствует о формировании восприятия «права суда» не как «возможности не делать», а как «обязанности сделать в необходимых случаях». Если такая тенденция найдет отражение и в иных видах судопроизводства, то можно будет говорить о качественном изменении роли суда в российской правосудии.

Без диплома в суд может идти только адвокат

С первых дней применения КАС РФ в практике обнаружилось проблемы допуска представителей для участия в административном процессе по причине отсутствия в доверенности необходимых полномочий и отсутствия диплома о высшем образова-

нии представителя. Вторую проблему пришлось урегулировать на законодательном уровне.

Все споры, которые попадают под юрисдикцию Кодекса административного судопроизводства, суды должны рассматривать только с участием в процессе представителя истца, имеющего высшее юридическое образование.

Получается, если сам истец не обладает необходимым образовательным цензом, он не сможет самостоятельно защищать свои интересы в суде. Тому истцу необходимо привлечь для своей защиты представителя, который имеет высшее юридическое образование.

ДЕТАЛИ: Уже в первые дни действия нового кодекса юристы делились первым практическим опытом. Довольно часто встречались случаи, когда представителей не допускали в процесс, так как в оформленной до 15 сентября 2015 года доверенности не были указаны полномочия представлять именно «административного истца», а не «истца», как было прежде. Хотя фактически положения Кодекса административного судопроизводства подлежали применению ко многим делам, которые были приняты к производству до вступления КАС РФ в законную силу.

Представителей не допускали в процесс, если в доверенности отсутствовали специальные полномочия. Необходимо было указывать, что представитель имеет право выступать в качестве административного истца и подавать административный иск (Определения Московского городского суда от 03.11.2015 № 4г/5-11928/2015, от 20.04.2016 по делу № 33а-15111/2016).

Были случаи, когда представителя не допускали до участия в заседании, если не был подтвержден образовательный ценз (своего рода попытка введения профессионального представительства). В практике имеются примеры, когда к участию в деле не допускался адвокат, не подтвердивший в процессе наличие высшего юридического образования дипломом.

Судьи требовали предъявления диплома о высшем образовании несмотря на наличие статуса адвоката. Такое строгое толкование законодательной нормы об образовательном цензе взволновало профессиональное сообщество.

ПРИМЕР: Суд возвратил исковое заявление на основании п. 4 ч. 1 ст. 129 КАС РФ. Административное исковое заявление было подписано адвокатом. Доверенность на право

подписания такого иска и предъявления его в суд не была приложена. Документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у представителя административного истца к иску не приложен (Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 09.11.2015 № 33-12350/2015).

Следовательно, Кодекс административного судопроизводства в первоначальной редакции позволял суду не допускать адвоката в процесс, если последний не предъявит документ об образовании.

Одновременно с этим многие суды отмечали, что для подтверждения образования адвоката достаточно документа, удостоверяющего его статус (Определения 35 гарнизонного военного суда от 02.10.2015 по делу № 9А-27/2015, Самарского районного суда от 30.11.2015 по делу № 9А-482/2015).

В целях решения возникших на практике проблем допуск представителя к участию в процессе в ч. 3 ст. 55 Кодекса административного судопроизводства были внесены изменения. Теперь с июня 2016 года адвокаты должны представить суду документы, удостоверяющие статус адвоката.

Статус адвоката и его полномочия должны подтверждаться в соответствии с федеральным законом. Иные представители должны предъявить суду документы о своем высшем юридическом образовании, а также документы, удостоверяющие их полномочия.

Судебный приказ не всегда ускоряет взыскание долга

Помимо внесенных правок в Кодекс административного судопроизводства было введено приказное производство по делам о взыскании налоговых недоимок. Такая потребность возникла в связи с ростом обращений в суды налоговых органов с исками по взысканию налоговых задолженностей. Данное приказное производство сократило процесс взыскания бесспорных налоговых задолженностей.

Соответствующая глава 11.1 в Кодекс административного судопроизводства была введена в действие 5 апреля 2016 года. Нормы данной главы дела по заявлениям налогового органа о взыскании недоимок по налогам на имущество физических лиц относят к категории бесспорных. Такие заявления

подлежат рассмотрению мировыми судьями. По результатам рассмотрения судьи вынесут судебный приказ.

Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении Пленума от 28.06.2016 разъяснил некоторые положения, касающиеся производства по административным делам о вынесении судебного приказа.

В частности, Верховный Суд РФ отметил, что при решении вопроса о том, является ли требование, изложенное в заявлении о вынесении судебного приказа, бесспорным (п. 3 ч. 3 ст. 123.4 КАС РФ), может руководствоваться пропуском установленного срока обращения в суд с заявлением, поступлением от должника возражений относительно заявленных требований до вынесения судебного приказа и иными обстоятельствами.

Срок обращения с заявлением о выдаче судебного приказа и наличие или отсутствие возражений должника имеют существенное значение при рассмотрении заявлений о выдаче судебного приказа.

Так, Президиум Самарского областного суда постановил направить дело на новое рассмотрение, так как «из апелляционной жалобы М. и судебных актов следует, что он возражал против удовлетворения исковых требований о взыскании недоимки, заявлял о пропуске истцом срока на обращение в суд с данными требованиями, которое не было удовлетворено судом первой инстанции».

Таким образом, между сторонами имеется спор о праве, который не может быть разрешен в порядке приказного производства» (Постановление Президиума Самарского областного суда от 05.05.2015 № 4г-1411/2015 по делу № 2-656/2014).

Однако представляется неясным соотношение п. 3 ч. 3 ст. 123.4 КАС РФ и ст. 123.5 КАС РФ. Согласно данным нормам, судебный приказ по существу заявленного требования выносится без судебного разбирательства и вызова сторон в течение пяти дней со дня поступления в суд заявления о вынесении судебного приказа и в течение трех суток со дня вынесения копия судебного приказа направляется должнику.

Должник в силу объективных причин может узнать о факте взыскания с него недоимок по налогу только после вынесения судебного приказа. Такое обстоятельство нивелирует обязанность суда отказать в принятии заявления о вынесении судебного приказа, ссылаясь на наличие правового спора, так как у суда и должника нет фактической

возможности своевременно узнать о наличии спора с контролирующим органом.

Основной задачей приказного производства является ускорение рассмотрения дел о взыскании недоимок по налогам. Однако сокращенные сроки рассмотрения дел (5 дней с момента поступления заявления) не позволяют достичь указанной цели упрощенного порядка рассмотрения споров в порядке гл. 11.1 КАС РФ.

Судебные приказы при получении судом возражений относительно их исполнения в установленный 20-дневный срок со дня направления судебного акта должнику отменяются. Взыскатель вынужден снова обращаться с указанным требованием в суд, однако уже в общем порядке.

Сроки рассмотрения исковых заявлений о взыскании задолженности могут растягиваться. Все это не способствует эффективности административного правосудия. Представляется, что данные положения КАС РФ требуют существенной доработки.

Примером повторного обращения государственного органа в суд для взыскания задолженности в исковом порядке может служить апелляционное определение Московского городского суда от 22 июня 2016 г. по делу № 33а-15851. Мировым судьей был вынесен судебный приказ о взыскании недоимки по страховым взносам и пени. Определением судебный приказ отменен по заявлению должника. Пенсионный фонд обратился в суд с административным иском о взыскании недоимки по страховым взносам и пени. Спор прошел несколько инстанций.

Анализ применения положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также изменений, которым он подвергся с момента принятия, позволяет прийти к выводу, что законодатель стремится привести административное судопроизводство в соответствие с требованиями современного российского и международного правосудия. Важными составляющими требований являются объективность, справедливость, состязательность и скорость.

Законодатель постарался включить в КАС РФ максимально позитивный опыт урегулирования порядка разрешения публичных споров из гражданского и арбитражного процессов. С учетом специфики рассматриваемой категории дел на настоящий момент создание отдельной процессуальной отрасли и процессуального кодекса можно считать оправданным.