



Мониторинг законодательства Российской Федерации и Томской области

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Раздел I. Общие положения.

15 сентября 2015 года вступает в силу "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" (далее – КАС РФ) от 08.03.2015 N 21-ФЗ.

КАС РФ регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;
- 5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее также - экзаменационные комиссии);
- 6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- 7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

Суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела:

- 1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;
- 2) о прекращении деятельности средств массовой информации;
- 3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (далее - административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций);
- 4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с

международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (далее также - административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы);

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

Федеральным законом от 08.03.2015 N 22-ФЗ "О введении в действие КАС РФ" установлено, что 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 порядке, предусмотренном КАС РФ". Не рассмотренные до 15 сентября 2015 года апелляционные, кассационные, надзорные жалобы (представления), частные жалобы (представления) разрешаются в соответствии с процессуальным законом, действующим на момент рассмотрения таких жалоб (представлений).

КАС РФ не будет применяться при рассмотрении дел, отнесенных федеральным законом к компетенции иных судов (КС РФ, арбитражных судов, конституционных (уставных) судов субъектов РФ), даже если эти дела возникли из публичных правоотношений. Также действие нового Кодекса не будет распространяться на дела, подлежащие рассмотрению в ВС РФ, судах общей юрисдикции в ином судебном (процессуальном) порядке.

Положения КАС РФ не будут регулировать производство по делам об административных правонарушениях и делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Большинство процессуальных правил почти без изменений перенесены в КАС РФ из ГПК РФ: начиная с предъявления административного искового заявления и заканчивая исполнением судебных актов.

Из АПК РФ также заимствованы некоторые нормы, в том числе правила освобождения от доказывания обстоятельств, признанных сторонами. В КАС РФ есть и совершенно новые положения. Например, для инициирования судебного разбирательства нужно обратиться в суд с административным исковым заявлением (сейчас в процессуальном законодательстве есть только заявления и исковые заявления). Также закрепляется возможность извещать и вызывать участвующих в деле лиц, свидетелей, экспертов, специалистов и переводчиков (при наличии согласия) СМС-сообщениями, если у суда имеется расписка от данных лиц с указанием номера телефона. В настоящее время суды также могут извещать участников судопроизводства посредством СМС-сообщений при соблюдении ряда условий.

Раздел II. Специфика Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

1. Увеличен перечень случаев, когда можно обращаться в суд для защиты интересов неопределенного круга лиц

Обращаться в рамках КАС РФ в суд для защиты прав, свобод и законных интересов других лиц теперь можно будет и в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами. В рамках ГПК РФ эта возможность устанавливается только федеральным законом.

Кроме того, определены новые последствия отказа от административного искового заявления. В частности, если органы, организации и граждане отказываются от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц, которые являются субъектами публичных правоотношений, то рассмотрение административного дела по существу продолжается при условии, что отказ не связан с удовлетворением ответчиком заявленных требований.

В КАС РФ также указано, что в ситуации, когда органы, организации и граждане отказываются от административного иска, поданного в защиту другого лица, суд оставляет административное исковое заявление без рассмотрения, если его не поддержит лицо, в пользу которого оно подано. Согласно ГПК РФ суд в таком случае обязан продолжить рассмотрение дела по существу, если от этого лица не поступил отказ от иска.

2. Расширены возможности совместного участия истцов в рассмотрении административных дел

В КАС РФ установлены две формы одновременного участия нескольких административных истцов и (или) административных ответчиков в одном деле. Это может быть либо процессуальное соучастие, либо обращение в суд с коллективным административным исковым заявлением.

Положения КАС РФ, регулирующие процессуальное соучастие, практически полностью совпадают с соответствующими положениями ГПК РФ. Отличие заключается в том, что согласно КАС РФ, если процессуальный соучастник намерен вести дело через единого представителя или через уполномоченное лицо, действующих от имени всех истцов (ответчиков), повторная подготовка и рассмотрение административного дела с самого начала не проводятся.

3. Кто и как сможет обратиться в суд с коллективным административным исковым заявлением?

Подавать в суд это заявление согласно КАС РФ смогут граждане, а также иные лица, указанные в федеральном законе. Для данного обращения необходимо, чтобы одновременно соблюдались четыре условия:

1) многочисленность группы лиц или неопределенность ее членов, что затрудняет рассмотрение спора в индивидуальном порядке, а также совместную подачу административного искового заявления по правилам процессуального соучастия.

Согласно КАС РФ, чтобы суд рассмотрел требование о защите прав и законных интересов группы лиц, к этому требованию должно присоединиться не менее 20 лиц;

2) однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований;

3) наличие общего административного ответчика (соответчиков);

4) использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав.

Вести в интересах группы лиц административное дело, возбужденное на основании коллективного административного искового заявления, может быть поручено (и на это должно быть указано в административном искомом заявлении) одному или нескольким лицам. Они вправе действовать без доверенности.

Если дело по такому заявлению уже находится в производстве, то лица, намеренные обратиться в суд с аналогичным требованием, смогут выбрать, присоединиться ли к заявленному группой лиц требованию (с одновременным прекращением производства по индивидуальному заявлению). В случае отказа от присоединения суд приостановит производство по индивидуальным заявлениям до момента, когда будет принято решение по делу о защите прав и законных интересов группы лиц.

4. Чтобы оспорить нормативный правовой акт, лицам без высшего юридического образования придется нанимать юристов

Для лиц, которые могут быть представителями в суде, будет установлено дополнительное требование - наличие у них высшего юридического образования. Гражданин сможет лично вести дела, за исключением ситуаций, когда будут рассматривать административные дела о признании нормативного правового акта или его части недействующими. В таких случаях заявители без высшего юридического образования вправе будут вести дела только через представителей.

Если гражданин - административный истец намерен вести данное дело самостоятельно, то при подаче административного искового заявления он должен будет указать сведения о наличии у него высшего юридического образования, а также приложить к заявлению копии подтверждающих это документов. В случае когда данное требование не будет соблюдено, суд оставит заявление без движения. Большинство дел об оспаривании нормативных актов граждане без высшего юридического образования обязаны будут вести через представителей.

5. Распределение обязанностей по доказыванию

Организации, наделенные государственными или иными публичными полномочиями, должны будут доказывать законность принятых ими нормативных актов, решений, действий (бездействия).

Органы, организации и должностные лица обязаны подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основание своих возражений.

Административные истцы и иные лица, обратившиеся за защитой чужих прав, свобод и интересов, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), но должны осуществлять следующее:

- указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие);
- подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо что возникла реальная угроза их нарушения;
- подтверждать иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований.

6. По административным делам можно будет применять меры предварительной защиты

Меры предварительной защиты по административному исковому заявлению (далее - меры предварительной защиты) согласно КАС РФ сходны с мерами по обеспечению иска в гражданском процессе.

В КАС РФ определены случаи, в которых суд может применить меры предварительной защиты. Одним из них может быть случай, когда защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер. В ГПК РФ меры по обеспечению иска разрешается предусмотреть, если их неприменение способно затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда.

Меры предварительной защиты согласно КАС РФ могут вводиться по заявлению административного истца или лица, обратившегося в суд для защиты прав других лиц или неопределенного круга лиц. Устанавливать такие меры самостоятельно суд не сможет.

В КАС РФ перечень мер предварительной защиты не является исчерпывающим. Ими могут быть, например:

- приостановление оспариваемого решения полностью или в части;
- запрет на совершение определенных действий.

Суд сможет принимать данные меры, если нет запрета на их применение по определенным категориям административных исковых заявлений.

По заявлению об оспаривании нормативного правового акта суд может использовать только одну меру предварительной защиты - запрет применения такого акта в отношении административного истца. По заявлению об оспаривании решения, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд вправе приостановить действие данного решения в части, относящейся к административному истцу.

7. Арсенал суда пополнится новыми мерами процессуального принуждения

Согласно КАС РФ суд наделен широкими полномочиями по поддержанию порядка в судебном заседании, а также по устранению препятствий к осуществлению административного судопроизводства. Действия в отношении нарушителей порядка названы "мерами процессуального принуждения".

Предусмотрены две новые меры процессуального принуждения:

- ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение этого участника слова;
- обязательство о явке.

Ограничение выступления может применяться, если участник судебного разбирательства касается вопроса, не имеющего отношения к этому делу, а лишение слова - например, когда участник самовольно нарушает последовательность выступлений или двукратно не исполняет требования председательствующего.

Обязательство о явке - письменное обязательство своевременно являться по вызову суда на заседание и незамедлительно сообщать о перемене места жительства или места пребывания. Такие обязательства суд сможет брать только у лиц, которые по закону должны участвовать в судебном разбирательстве (например, в некоторых случаях это будут представители органов госвласти), а также у лиц, чье участие признано судом обязательным. К лицу, которое не исполнило данное обязательство, могут быть применены привод и наложение судебных штрафов.

Остальные меры процессуального принуждения сохраняют прежние названия, однако их содержание уточнено.

8. Судебные штрафы будут существенно повышены

В КАС РФ установлены различные размеры судебных штрафов (например, для организаций - не более 50 тыс. руб., а для граждан - не более 5 тыс. руб.).

Увеличится и количество ситуаций, когда суд вправе наложить штраф. Например, штраф может применяться, если сторона по административному делу противодействует своевременной подготовке к судебному разбирательству.

Определены случаи, когда суд обязан наложить на участника административного дела штраф. К таким случаям относится неявка в судебное заседание без уважительных причин лиц, участие которых в нем считается обязательным в силу закона (например, представителей органов государственной власти, должностных лиц) либо признано судом обязательным.

9. В КАС РФ установлены сокращенные сроки принятия и рассмотрения исковых заявлений

Срок принятия искового заявления к производству будет сокращен с пяти (ГПК РФ) до трех дней с момента его поступления в суд.

В КАС РФ будут закреплены следующие общие сроки для рассмотрения административных дел:

- до трех месяцев - в ВС РФ;
- до двух месяцев - во всех остальных судах.

Продлить их можно будет максимум на один месяц. Для отдельных случаев будут предусмотрены иные сроки. Например, по делам о взыскании обязательных платежей и санкций установлен трехмесячный срок рассмотрения независимо от того, в каком суде рассматривается дело.

Указанные общие сроки, за исключением срока рассмотрения дел в ВС РФ, продолжительнее установленных ГПК РФ в отношении отдельных категорий дел, возникающих из публичных правоотношений.

Дела об отдельных действиях (бездействии) органов и должностных лиц будут рассматривать в те же сроки, что и сейчас.

10. Жалобы по некоторым делам должны будут подаваться и рассматриваться в сокращенные сроки

Общие сроки подачи апелляционной жалобы (представления) остаются прежними: месяц со дня принятия судом решения в окончательной форме.

Однако для отдельных категорий административных дел будут установлены сокращенные сроки подачи апелляционной жалобы (представления).

Кроме того, для некоторых категорий административных дел будут сокращены сроки рассмотрения апелляционной жалобы (представления).

11. Установлены новые условия для подачи заявлений о пересмотре дел по новым обстоятельствам

Уточняется срок подачи заявления о пересмотре дела при наличии такого вида новых обстоятельств, как определение или изменение в постановлении Пленума ВС РФ либо Президиума ВС РФ практики применения правовой нормы в конкретном деле, если в соответствующем акте ВС РФ указывается на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов ввиду данного обстоятельства.

Этот срок по-прежнему составляет три месяца со дня вступления в силу постановления Президиума ВС РФ или опубликования постановления Пленума ВС РФ. Однако в КАС РФ есть два уточнения в отношении этого срока, сходных с содержащимися сейчас в АПК РФ.

Во-первых, заявление (представление) может быть подано не позднее шести месяцев со дня вступления в силу последнего акта, принятием которого закончилось рассмотрение дела по существу. Это действительно для случаев, когда исчерпана возможность обратиться в суд апелляционной и кассационной инстанций.

Во-вторых, если названное обстоятельство выявлено при рассмотрении жалобы (представления) о пересмотре судебного акта в порядке надзора, срок подачи заявления (представления) исчисляется со дня получения заявителем копии определения об отказе передать дело в Президиум ВС РФ.

12. Оспорить можно только действующий НПА

Согласно КАС РФ оспаривать можно только нормативный правовой акт, который на момент рассмотрения является действующим. Если НПА на день подачи административного искового заявления еще не вступил в силу, то судья возвращает это заявление. Если же срок акта истек, то судья отказывает в принятии заявления.