

Пленум разъяснил положения КАС. Что нового появилось в регулировании

- Когда можно извещать лиц, участвующих в деле, посредством СМС-сообщения и электронного письма
- Какие меры предварительной защиты могут быть использованы в суде
- Каким образом суд может ограничить выступление участника



Евгений Олегович Родин,
партнер, руководитель
Практики по проектам
в энергетике юридической
фирмы VEGAS LEX
rodin@vegaslex.ru



**Хава Магомедовна
Аушева,**
младший юрист Практики
по проектам в энергетике
юридической фирмы VEGAS
LEX
Ausheva@vegaslex.ru

15 сентября 2015 года был принят Кодекс административного судопроизводства РФ, регулирующий правила рассмотрения дел, которые возникают из публичных правоотношений.

Практика применения нового кодекса выявила множество спорных вопросов, требующих разъяснений и дополнений.

В связи с этим Пленум Верховного суда РФ принял постановление от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»

(далее — Постановление Пленума ВС № 36). В нем затронуты практически все разделы КАС РФ. Самые значимые разъяснения касаются:

- вопросов подсудности административных дел;
- возможности правопреемства на всех стадиях административного судопроизводства;
- правил рассмотрения коллективных исковых заявлений;
- необязательности высшего юридического образования для представителей, явля-

ющихся единоличными органами управления организацией, а также законных представителей;

- расширения перечня мер предварительной защиты и др.

Подведомственность дел зависит от осуществления госорганом административных полномочий

Пленум ВС РФ внес ясность в разграничение частноправовых (гражданско-правовых) и публично-правовых (административных) правоотношений.

Статья 1 КАС РФ посвящена предмету правового регулирования Кодекса с указанием открытого перечня дел, которые рассматриваются по правилам административного судопроизводства. Статья давно требовала доработки в связи с невозможностью разграничения гражданско-правовых и административных правоотношений, что приводило к сложностям в процессе ее применения.

В практике довольно часто возникают случаи, когда суды отказывают в приеме и рассмотрении административного искового заявления на основании того, что дело подлежит рассмотрению в порядке искового производства.

Например, Волгоградский областной суд поддержал определение Старополтавского районного суда Волгоградской области об отказе в приеме административного искового заявления. Суд мотивировал это тем, что спор вытекает из частноправовых отношений и не может рассматриваться в порядке производства по административным делам, возникающим из публичных правоотношений, по правилам гл. 22 КАС РФ. По мнению суда, спор подлежит рассмотрению в порядке искового производства (апелляционное определение от 11.08.2016 по делу № 33-11176/2016).

К аналогичному выводу пришел и Московский городской суд в апелляционных

определениях от 18.08.2016 по делу № 33а-31952/2016, от 18.08.2016 по делу № 33а-16556/2016 и др.

При этом встречается зеркально противоположная практика, когда суды отказывают в принятии заявления истца по правилам искового производства в связи с наличием публичного правоотношения, подлежащего рассмотрению по правилам КАС (апелляционные определения Московского городского суда от 14.06.2016 по делу № 33-22846/2016, Новосибирского областного суда от 12.07.2016 по делу № 33-7602/2016).

Пленум попытался уточнить предмет правового регулирования КАС РФ. В частности, в Постановлении № 36 он разъяснил, какие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, подведомственных судам общей юрисдикции, Верховному суду, подлежат рассмотрению по правилам КАС, а какие нет.

Так, по правилам КАС РФ рассматриваются дела, возникающие из правоотношений, которые не основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности его участников, при этом один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику (абз. 3 п. 1 Постановления Пленума ВС № 36).

Однако данная формулировка не учитывает правило ст. 8 ГК РФ, согласно которому гражданские права и обязанности могут возникать, среди прочего, из актов государственных органов и органов местного самоуправления. Соответственно, такие дела не могут быть рассмотрены по правилам КАС РФ и подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

То есть в конечном итоге вид судопроизводства по конкретному делу определяется в зависимости от характера правоотноше-

ний, что не было учтено Пленумом ВС РФ в Постановлении № 36.

Что же касается категории дел, не подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства, то к ним относятся споры о признании недействительными (незаконными) актов государственных органов и органов местного самоуправления, если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей (например, служебные споры, дела, связанные с назначением и выплатой пенсии, реализацией гражданами социальных прав, отдельными договорами жилищного найма).

Пленум ВС РФ уточнил формулировку «иных государственных органов», решения которых могут быть оспорены по правилам КАС (п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ). Среди таких органов названы Счетная палата РФ, ЦИК России, а также другие избирательные комиссии.

Кроме того, в порядке административного судопроизводства подлежат рассмотрению дела об оспаривании решений, действий некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или публичными полномочиями, а также решения саморегулируемой организации (п. 2 Постановления Пленума ВС № 36).

Подсудность определяется по месту исполнения обязанностей госоргана, а не по месту его нахождения

Подсудность определяется в соответствии с местом совершения исполнительных действий.

При определении подсудности по спорам, подлежащим рассмотрению по правилам КАС РФ, правовое значение имеет определение территории, на которой исполняет свои обязанности соответствующий орган государственной власти, а не место его нахождения. Если же полномочия соответствующего органа государственной власти

распространяются на несколько районов, то иск следует подавать в суд того района, на территории которого возникли или могут возникнуть правовые последствия оспариваемых истцом действий (бездействия), либо на территории которого исполняется оспариваемое решение (п. 8 Постановления Пленума ВС № 36).

Правила коллективного административного иска схожи с правилами коллективного иска по АПК РФ

Большое внимание в анализируемом постановлении уделено институту коллективного административного искового заявления, поскольку в КАС РФ оставалось множество неурегулированных вопросов, касающихся правил подготовки и рассмотрения дела по коллективному административному исковому заявлению, способов извещения потенциальных членов группы, порядка взаимодействия членов группы, в том числе с истцом-представителем. Наконец, в КАС не были четко установлены полномочия членов группы на личное участие в судебном заседании.

При этом необходимо отметить, что на данный момент по ст. 42 КАС РФ, регулирующей возможность обращения в суд группы лиц с коллективным административным исковым заявлением, нет ни одного судебного дела.

Вероятнее всего, такая ситуация складывается из-за недостаточного регулирования рассматриваемого института в КАС. Пленум ВС РФ постарался внести некоторую ясность в правила регулирования института коллективного административного искового заявления.

Так, в КАС РФ прописано, что коллективное административное исковое заявление может быть принято судом к рассмотрению только при присоединении к исковому требованию не менее 20 лиц, в противном случае исковое заявление оставляется без дви-

жения. Пленум ВС РФ уточняет, что суд обязан дать разъяснения остальным участникам о правовой возможности обратиться в суд с индивидуальными административными исковыми заявлениями.

В случае если гражданин, обратившийся в суд с исковым требованием, аналогичным коллективному требованию, отказывается присоединиться к коллективному заявлению, его исковое заявление рассматривается судом после принятия решения по коллективному иску.

При этом решение по индивидуальному исковому заявлению принимается с учетом фактов, установленных в процессе рассмотрения коллективного искового заявления. В противном случае суд должен мотивировать несоответствие такого решения ранее установленным фактам (п. 17 Постановления Пленума ВС № 36).

Согласно ч. 4 ст. 2 КАС РФ, ч. 3 ст. 225.6 АПК РФ лица, в защиту которых подано коллективное административное исковое заявление, вправе знакомиться с материалами административного дела, делать из них выписки и снимать копии. Однако Пленум разъясняет, что такие лица не участвуют в судебных заседаниях, поэтому суд не обязан их извещать о времени и месте их проведения.

Законные представители не обязаны иметь высшее юридическое образование

Вопрос о лицах, которые могут быть представителями по административному делу, был решен в КАС РФ не до конца. Законодатель ограничил круг представителей по административным делам адвокатами и иными лицами, имеющими высшее юридическое образование.

При этом оставался неясным вопрос о законных представителях, которые чаще всего не имеют высшего юридического образования, но вправе выступать представителями в силу закона.

Кроме того, законодатель не уточнил, о каком уровне высшего образования идет речь в ст. 55 КАС РФ — специалистах, бакалаврах или магистрах права.

Неопределенность в вопросе уровня высшего образования, необходимого для осуществления представительства в административном процессе, осталась без внимания судей ВС РФ.

Пленум уточняет требования, предъявляемые к законным представителям и представителям, действующим в силу доверенности. Для осуществления представительства в суде законным представителям не обязательно иметь высшее юридическое образование, в отличие от представителей, действующих по доверенности, а их полномочия могут быть ограничены различными правовыми актами.

ЦИТАТА: «Следует иметь в виду, что основания участия в процессе и процессуально-правовой статус указанных выше лиц отличаются от оснований участия в процессе и статуса представителей. В частности, полномочия таких лиц не удостоверяются доверенностью (ордером) и могут быть ограничены различными правовыми актами (например, законом, уставом организации), к ним не предъявляются требования о наличии у них высшего юридического образования. Вместе с тем в случае, если данные лица не ведут административное дело в суде лично, а поручают ведение дела представителю, такое лицо должно отвечать требованию о наличии у него высшего юридического образования (часть 1 статьи 55 КАС РФ)» (абз. 2 п. 19 Постановления № 36).

Практика применения КАС РФ содержит примеры, когда суды отказываются рассматривать дела с участием представителей, не имеющих высшего юридического образования.

В частности, определением Московского городского суда от 05.10.2015 № 4г/4-9987/15 оставлена без рассмотрения кассационная жалоба Департамента городско-

го имущества г. Москвы. Суд мотивировал свой отказ отсутствием документов, подтверждающих наличие у представителя Департамента высшего юридического образования.

Кроме того, ч. 1 ст. 55 КАС РФ послужила поводом для обращения в Конституционный суд РФ гражданина Шереметова И. Т. с жалобой на нарушение рассматриваемой статьей его конституционных прав.

Конституционный суд отказал в принятии к рассмотрению этой жалобы, обосновав свою позицию тем, что конституционное право на судебную защиту не предполагает выбор по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты. При этом право вести свои дела в суде через самостоятельно выбранного представителя не означает безусловное право выбирать в качестве такового любое лицо.

Установление критериев квалифицированной юридической помощи и условий допуска тех или иных лиц в качестве защитников (представителей) в конкретных видах судопроизводства является прерогативой законодателя.

Также Конституционный суд отдельно указал на отсутствие препятствий для истца самостоятельно реализовать свое конституционное право на судебную защиту посредством личного участия в судебном заседании (определение от 29.03.2016 № 680-О).

Доказывать факт неполучения извещения должно лицо, которое об этом заявляет

Государственные органы извещаются посредством СМС-сообщений, электронных писем.

Следует отметить, что юристы положительно восприняли нормы КАС РФ, допускающие использование современных средств связи (СМС-сообщений, электронной почты) для извещения и вызовов участников процесса. При этом вопросы, оставши-

еся неурегулированными, нашли отражение в Постановлении Пленума ВС № 36.

Пленум разъяснил, что согласие лица, участвующего в деле, на извещение его путем отправления СМС-сообщения, электронного письма может быть выражено в расписке, в которой наряду с данными об этом лице и его согласием на уведомление такими способами указывается номер его мобильного телефона или адрес электронной почты, на которые будут направляться извещения.

Кроме того такое согласие может быть выражено в административном исковом заявлении, письменных возражениях на административное исковое заявление (п. 36 Постановления Пленума ВС № 36).

ЦИТАТА: «Лица, давшие согласие на извещение посредством СМС-сообщения либо по электронной почте, обязаны сообщить суду о перемене номера мобильного телефона, адреса электронной почты, на которые должны направляться судебные извещения и вызовы. При отсутствии такого сообщения направление судебной повестки или иного судебного извещения по известному суду номеру мобильного телефона, адресу электронной почты считается надлежащим извещением (часть 4 статьи 2, статья 101 КАС РФ)» (абз. 3 п. 36 Постановления Пленума ВС № 36).

Также в постановлении отдельно указывается на возможность извещения государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц при наличии их согласия посредством направления СМС-сообщений и электронных писем.

Однако применение СМС-сообщений и электронных писем для извещения участников процесса сопровождается рядом дополнительных сложностей, которые не нашли отражения в анализируемом постановлении.

Например, остается открытым вопрос, кто должен отслеживать доставку сообщения или электронного письма непосред-

ственному адресату и что следует понимать под надлежащим уведомлением. Очевидно, что здесь не обойтись без помощи операторов сотовой связи.

Бремя доказывания того, что судебное извещение или вызов не доставлены лицу, участвующему в деле, по обстоятельствам, не зависящим от него, возлагается на данное лицо (п. 39 Постановления Пленума ВС № 36).

Ни в одном другом процессуальном кодексе нет аналога этому правилу. Наоборот, в действующих процессуальных кодексах (ГПК РФ, АПК РФ) лица, участвующие в деле, обязаны доказывать факт доставки того или иного судебного извещения или вызова.

С точки зрения практики применения СМС-сообщения в целях извещения лиц, участвующих в деле, интересным представляется дело, где апелляция отменила решение суда первой инстанции и направила дело на новое рассмотрение в связи с ненадлежащим извещением административного истца о времени и месте судебного заседания. Позиция заявителя обосновывалась отсутствием в материалах дела согласия истца на извещение его с помощью СМС-сообщений. Кроме того, суду представлен отчет об отправке сообщения о судебном заседании, который подтверждает отсутствие сведений о доставке сообщения абоненту (апелляционное определение Свердловского областного суда от 15.06.2016 по делу № 33а-10447/2016).

Другим примером является апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 04.02.2016 по делу № 33А-222/2016, в рамках которого судом признано ненадлежащим уведомление истца по телефону о предстоящем судебном заседании, сделанное за два часа до начала судебного заседания, что послужило препятствием для участия истца в судебном заседании.

Меры предварительной защиты могут быть изменены без проведения судебного заседания

Пленум ВС РФ расширил список мер предварительной защиты, установленный в ч. 2 ст. 85 КАС РФ.

Так, помимо приостановления действия оспариваемого решения или запрета совершения определенных действий, суды правомочны применять следующие меры предварительной защиты:

- наложение ареста на имущество, принадлежащее административному ответчику. Чаще всего суды применяют данную меру, руководствуясь ст. 288 КАС РФ (апелляционные определения Московского городского суда от 20.04.2016 № 33а-13508/2016 от 04.08.2016 по делу № 33а-16358/2016). Однако встречается и противоположная практика (апелляционное определение ВС Республики Бурятия от 21.09.2016 по делу № 33А-5890/2016);
- возложение на административного ответчика и иных лиц, в том числе не участвующих в судебном процессе, обязанности совершить определенные действия;
- приостановление взыскания по исполнительному документу.

Стоит отметить, что последние две меры предварительной защиты применяются судами на практике без особых затруднений (определение Курского областного суда от 03.02.2016 по делу № 33А-434/2016, апелляционные определения ВС Республики Дагестан от 23.06.2016 по делу № 33а-2564/2016, от 12.07.2016 по делу № 33а-2744/2016).

Также Пленум предусмотрел возможность применения нескольких мер предварительной защиты по одному административному иску. По желанию лиц, участвующих в деле, одна мера предварительной защиты может быть заменена на другую. При этом замена мер осуществляется без проведения

судебного заседания и без уведомления лиц, участвующих в деле (п. 28 Постановления Пленума ВС № 36).

Применение мер предварительной защиты возможно только после принятия административного искового заявления к производству суда (п. 27 Постановления Пленума ВС № 36).

Суд не вправе проверять целесообразность оспариваемых актов госорганов

Особого внимания заслуживают разъяснения ВС РФ относительно порядка оспаривания решений, действий или бездействия властных субъектов.

Согласно ст. 62 КАС РФ суды не связаны основаниями и доводами заявленных требований и могут выходить за их пределы

для всестороннего и полного исследования административного дела.

В то же время суд не может признать решение или действие органов государственной власти законным со ссылкой на обстоятельства, которые не являлись предметом рассмотрения органов власти или их должностных лиц (п. 61 Постановления Пленума ВС № 36).

Согласно разъяснениям Пленума ВС РФ суды не вправе проверять целесообразность оспариваемых решений, действий и бездействия органов государственной власти, однако превышение полномочий или их использование вопреки интересам и правам граждан, организаций, государства и общества является признаком незаконного действия (бездействия) или решения (п. 62 Постановления Пленума ВС № 36).

НЕ ВСЕ ДЕЛА МОГУТ БЫТЬ РАССМОТРЕНЫ В ПОРЯДКЕ УПРОЩЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

В КАС РФ упрощенному производству посвящена гл. 33, которая содержит всего четыре статьи. Поэтому Пленум уделил большое внимание данной главе, в частности уточнил основания, сроки и процедуру упрощенного производства.

В Постановлении № 36 Пленум ВС приводит перечень дел, которые не могут быть рассмотрены в порядке упрощенного производства в силу установленных КАС РФ процессуальных особенностей рассмотрения отдельных категорий дел, связанных с составом суда, сроками судебного разбирательства, либо в силу прямого указания закона. Например, споры, связанные с ограничением прав и свобод гражданина, требуют обязательного присутствия административного ответчика либо его представителя. В связи с чем такие споры не могут быть рассмотрены в порядке упрощенного производства.

Административные дела, срок рассмотрения которых меньше срока, установленно-

го Кодексом для упрощенного производства, также не могут быть рассмотрены по правилам гл. 33 КАС РФ (абз. 3 п. 70 Постановления Пленума ВС № 36).

Срок рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства составляет 10 дней со дня вынесения определения о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства. В одном деле суд, вопреки ходатайству о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) судопроизводства, рассмотрел заявление в открытом судебном заседании. Он обосновал это тем, что дело назначено на дату, выходящую за пределы 10-дневного срока, и, следовательно, не может быть рассмотрено в упрощенном производстве (апелляционное определение Тверского областного суда от 10.08.2016 по делу № 33-3332/2016).

При неявке участников процесса аудиозапись вести не нужно.

Статья 204 КАС РФ предусматривает обязательное аудиопроотолирование каждого заседания первой или апелляционной инстанции (включая предварительное судебное заседание), а также каждого отдельного процессуального действия вне судебных заседаний. Пленум ВС РФ предусмотрел исключение из данного правила: при неявке участников процесса или если их явка необязательна, аудиопроотолирование не осуществляется.

Данное правило находит подтверждение в Бюллетене судебной практики по административным делам Свердловского областного суда за четвертый квартал 2015 года (утв. постановлением президиума Свердловского областного суда от 30.03.2016).

Письменное протоколирование обязательно во всех случаях. Стороны могут подать письменные замечания на протокол, а также на результаты аудио- и видеозаписи в течение 3 дней со дня подписания протокола.

Выступление участника судебного разбирательства может быть ограничено, либо суд вообще может лишить его слова без вынесения определения в виде отдельного судебного акта. Решение суда об ограничении выступления участника процесса либо лишении его слова принимается председательствующим судьей и должно быть отражено в протоколе судебного заседания. Обжалование такой меры процессуального принуждения возможно лишь при обжаловании итогового судебного акта (ст. 202 КАС РФ, п. 44 Постановления Пленума ВС № 36).

Остальные меры процессуального принуждения применяются посредством вынесения определения суда в виде отдельного судебного акта и обжалуются частными жалобами, представлениями прокурора (п. 45 Постановления Пленума ВС № 36).

Меры процессуального принуждения применяются на любой стадии администра-

тивного процесса. Определение о применении мер процессуального принуждения выносится судьей единолично (при подготовке дела к рассмотрению) либо коллегиальным составом суда (п. 46 Постановления Пленума ВС № 36).

Одной из отличительных особенностей административного процесса является активная роль суда, выражающаяся в дополнительной обязанности принимать необходимые меры для всестороннего и полного установления фактических обстоятельств административного дела, а также выявлять и истребовать по собственной инициативе доказательства в целях правильного разрешения дела (ч. 1 ст. 63, части 8, 12 ст. 226, ч. 1 ст. 306 КАС РФ).

Что же касается доказательств, то Пленум ВС РФ обошел вниманием ст. 59 КАС РФ, требующую доработки. В указанной статье представлен перечень допустимых в административном процессе доказательств, одним из которых являются электронные письма. При этом Кодекс не поясняет, что следует понимать под электронными документами и как оперировать такими доказательствами.

На сегодняшний день практика использования электронных документов в качестве доказательств по делу насчитывает всего пару дел и будет набирать обороты в процессе применения ст. 59 КАС РФ (апелляционное определение Московского городского суда от 18.12.2015 по делу № 33а-47881/2015, определение Московского городского суда от 23.08.2016 № 4га-9033/2016).

Необходимо отметить, что в связи с принятием Постановления № 36 утратило силу постановление Пленума ВС РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». **АП**