

АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

В продолжение темы хотелось бы обратить внимание на несколько ключевых моментов кодекса.

Так, кодекс помимо ряда новелл с учетом существующей практики включил в себя нормы ГПК РФ, которые касаются производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Авторами приняты во внимание и не были существенно изменены такие институты гражданского процесса, как возбуждение производства по делу, возвращение искового заявления, оставление его без движения, отказ в принятии искового заявления, прекращение производства по делу, оставление заявления без рассмотрения.

На первый взгляд может показаться, что кодекс зря дублирует некоторые общие положения других процессуальных кодексов, вместо того чтобы ссылаться на них. Однако это сделано для повышения степени судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций и сведения к минимуму риска судебной ошибки.

Проект также детализирует общие принципы правосудия, реализуемые в других видах процессов, и указывает на особенности реализации ряда принципов при осуществлении административного судопроизводства.

В целях обеспечения в административном судопроизводстве надлежащей состязательности и равноправия сторон в проекте делается акцент на активную роль суда при разрешении дела.

Новый кодекс при рассмотрении ряда категорий дел предусматривает обязательное участие граждан в судебном процессе через своего представителя. Представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. Эта новелла предусмотрена для объективности судебного процесса, всесторонней и полной защиты сторон в процессе и ведения судебного процесса в рамках правового поля. Обязательное представительство вводит-

ся кодексом для граждан, не имеющих высшего юридического образования, и только по сложным категориям административных дел.

Появляются в кодексе некоторые новые термины: «административное дело», «административное исковое заявление», «административный истец», «административный ответчик» и др.

Для экономии времени с помощью современных информационно-технических средств кодекс предусматривает ускорение рассмотрения административного дела, в нем закреплены права лиц, участвующих в деле, на направление, представление и получение электронных документов по административному делу.

По ряду административных дел в кодексе предусмотрено упрощенное (письменное) производство. Особенностью данного производства является рассмотрение и разрешение административного дела на основании письменных материалов без проведения устного разбирательства.

Сроки обращения в суд и большинство сроков рассмотрения и разрешения административных дел сравнительно короче сроков по гражданским делам.

Нормами кодекса также регламентированы правила пересмотра не вступивших в законную силу судебных постановлений судом апелляционной инстанции, а также правила пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений судами кассационной и надзорной инстанций и правила пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений по новым и вновь открывшимся обстоятельствам судами, принявшими эти постановления.

Таким образом, в ближайшем будущем в рамках российского законодательства появится кодекс, регулирующий порядок рассмотрения и разрешения дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений. Само по себе его появление – это необходимость, а ряд содержащихся в нем новелл поможет создать эффективный механизм судопроизводства в сфере административных и иных публичных правоотношений.

ПЕРВЫЙ ШАГ К МОНОПОЛИИ



Екатерина КУЗНЕЦОВА,
начальник гранжданско-правового отдела,
юридическая фирма
«Интеллектуальный капитал»,
г. Москва

Компетенция

Все дела, рассматриваемые по КАС, отнесены к компетенции судов общей юрисдикции.

Во-первых, по КАС будут рассматриваться административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. К таким делам, в частности, относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий или бездействия органов государственной власти, военного управления, местного самоуправления, должностных лиц, некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными и иными публичными полномочиями, дела о защите избирательных прав, дела о присуждении компенсации за нарушение прав на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, и другие.

Во-вторых, 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.

При этом действие КАС не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях и по делам об обращении взыскания на средства бюджета Российской Федерации.

Также действие КАС не распространяется и на административные споры хозяйствующих субъектов, которые остаются в компетенции арбитражных судов и рассматриваются в порядке, установленном АПК РФ. Единственным исключением станут дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости недвижимости: данные дела окончательно переходят в компетенцию судов общей юрисдикции.

Несмотря на объединение Верховного и Высшего арбитражного судов, а также на разработку единого процессуального кодекса, который должен объединить ГПК и АПК, новый КАС станет отдельным кодексом, регулирующим судопроизводство по административным спорам лишь в судах общей юрисдикции. При этом порядок рассмотрения арбитражными судами административных споров бизнеса будет включен, видимо, в разрабатываемый единый процессуальный кодекс. Едва ли создание кодекса для отдельной категории дел соответствует цели унификации судопроизводства.

Представительство

Отличительной особенностью КАС является введение квалификационных ограничений для представителей – они должны иметь высшее юридическое образование. Ранее подобное требование существовало лишь в уголовном процессе, где представители обязаны иметь статус адвоката, но ни в ГПК, ни в АПК, ни в КоАП аналогичных норм нет.

Данное положение – первый реальный шаг по введению юридической монополии на представление в судах. При этом несомненным плюсом является отказ от монополии адвокатской, которую предлагал ввести Верховный Суд. Граждане и юридические лица оказались бы в неравных условиях, где граждане были бы обязаны пользоваться услугами адвоката, а организации могли бы на некоторое время взять к себе в штат юриста.

КАС не запрещает гражданам и организациям судиться лично, без представителей. Так, гражданин, не имеющий высшего юридического образования, может сам представлять свои интересы, от имени организации это может делать единоличный орган управления, а от имени органов государственной власти и местного самоуправления – руководитель. Также КАС не запрещает и законным представителям граждан, ограниченных в дееспособности и не достигших возраста 18 лет, не имеющих юридического образования, вести их дела в суде.

Исключения составляют дела, в которых участие представителя является обязательным. Пока что к данной категории дел относятся лишь дела о принудительной госпитализации граждан в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, и о психиатрическом освидетель-

ствовании в недобровольном порядке. В дальнейшем данная категория дел может быть расширена. При отсутствии у гражданина квалифицированного представителя суд назначает ему адвоката.

Еще одним исключением являются дела с участием общественных объединений или религиозных организаций. Представлять интересы данной категории лиц сможет либо участник, имеющий высшее юридическое образование, либо квалифицированный представитель. При этом обеспечить участие лица, имеющего высшее юридическое образование, является, по сути, обязанностью организации – при отсутствии представителя дело будет рассмотрено без участия организации. При этом КАС не предусмотрена возможность назначения судом представителя по аналогии с назначением адвоката.

Введение юридической монополии в КАС вызывает сомнения в соблюдении прав лиц на судебную защиту и обеспечении доступа к правосудию. Так, граждане, не имеющие возможности вести дела лично или пригласить знакомого с высшим юридическим образованием, обязаны нанять квалифицированного представителя, что приведет к дополнительным расходам. Особенно данные расходы представляются неуместными по делам о взыскании с граждан обязательных платежей и санкций, где граждане являются ответчиками и для защиты своих прав и интересов обязаны понести расходы. То же самое относится к общественным объединениям и религиозным организациям, являющимся некоммерческими организациями и не обладающим свободными денежными средствами.

Необходимость привлечения представителя с высшим юридическим образованием по искам граждан о присуждении компенсации за нарушение прав на судопроизводство в разумный срок также представляется нелогичной и бессмысленной. Так, в суде общей юрисдикции интересы гражданина могло представлять любое лицо без юридического образования, а для получения компенсации гражданин обязан либо обратиться лично, либо нанять квалифицированного представителя. Представляется, что данную категорию дел следовало оставить в сфере действия ГПК, как она оставлена в АПК по административным спорам хозяйствующих субъектов.

Неясным остается ряд процессуальных вопросов, связанных с квалификацией представителей. Например, необходимо ли высшее юридическое образование представителя для ознакомления с материалами дела или получения копий судебных актов.

По принципу «золотой середины»

АПК РФ предусматривает обязанность истца направить ответчику копию искового заявления и иных отсутствующих у него документов, а к исковому заявлению приложить доказательства отправки.

В ГПК РФ направление всех документов осуществляется непосредственно суд, истец обязан лишь приложить соответствующие копии для ответчика.

Интересно, что КАС данный вопрос решен по принципу «золотой середины»: истец может либо сам направить копии документов ответчику, либо приложить их копии к исковому заявлению для отправки судом.

Такое решение удобно как сторонам АПК, так и сторонникам ГПК.

Упрощенное производство

КАС предусмотрена возможность рассмотрения дел в порядке упрощенного (письменного) производства, при котором суд ограничивается лишь исследованием письменных доказательств и рассматривает дело без вызова сторон.

Упрощенное производство возможно либо по заявлению всех лиц, участвующих в деле, либо в отсутствие возражений ответчика против применения такого порядка (ответчику дается 10 дней для заявления возражений), либо по делам о взыскании обязательных платежей и санкций в пределах 20 000 руб.

При этом дело в порядке упрощенного производства рассматривается в течение 10 дней с момента вынесения соответствующего определения.

Упрощенное производство призвано ускорить рассмотрение отдельных категорий дел и существенно разгрузить процесс (поскольку судебные заседания с вызовом сторон проводиться не будут), однако в том виде, в котором оно закреплено в КАС, является недоработанным и вызывает сомнения в соблюдении прав лиц, участвующих в деле.

Так, не ясно, в какой срок и в каком порядке ответчик может представить возражения на иск, каким образом лица могут знакомиться с материалами дела. В установленный для представления возражений против рассмотрения дела в упрощенном порядке 10-дневный срок определения суда вряд ли успеет дойти до ответчика, не говоря уже о возражениях ответчика, которые точно не успеют дойти в суд.

Тем не менее идея ускорения процесса в КАС является целесообразной, поскольку направлена на минимизацию судебных издержек лиц, участвующих в деле, и сокращение сроков рассмотрения. Наличие спорных вопросов и недоработок не может умалять ее ценность, так как упрощенное производство является новым для судов общей юрисдикции, и все проблемы, как и в любом новом институте, будут решаться по мере возникновения на практике.

МЕРЫ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ



Виктор ПЕТРОВ,
юрист арбитражной практики,
юридическая фирма VEGAS LEX,
г. Москва

Процессуальные новеллы

Новый кодекс весьма незначительно отличается от кодексов, регламентирующих судопроизводство в судах общей юрисдикции и арбитражных судах РФ.

Законодатель, составляя проект кодекса административного производства, пошел по пути перечисления тех сфер общественных отношений, в которых настоящий кодекс призван урегулировать (ст. 1 кодекса). Возможно, более логичным было бы внести единый квалифицирующий признак для отнесения спора к категории дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, а не пытаться их все перечислить.

Среди статей об основных принципах административного судопроизводства следует обратить внимание на ст. 14 кодекса, которая предусматривает право суда самостоятельно истребовать доказательства по делу. За счет этого роль суда становится более активной, что способствует более полному исследованию фактических обстоятельств дела.

Основой административного судопроизводства, согласно кодексу, является административный иск как документ, который сам запускает механизм отправления правосудия. Как уже было отмечено, создатели кодекса исходили из использования структуры гражданского иска, что предопределяет схожий характер этих документов. При этом административный иск с учетом особого характера общественных отношений, участники которых являются сторонами в административном судопроизводстве, содержит в себе и ряд отличий.

Так, согласно ст. 128 кодекса административного судопроизводства к административному исковому заявлению прилагается документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования, если административное исковое заявление подано представителем. Эта новелла – отличительная особенность нового кодекса: представителем может выступать лишь лицо, имеющее высшее юридическое образование (ст. 55 кодекса). Такое требование обусловлено особой значимостью общественных отношений, а также является определенной формой гарантии административного истца на получение квалифицированной юридической помощи.

Еще одной новеллой в рамках административного судопроизводства будут меры предварительной защиты. Аналогия этого правового института с обеспечительными мерами в гражданском судопроизводстве напрашивается сама собой. Необходимо отметить, что в кодексе содержится право заявителя требовать применения таких мер до вступления решения суда в законную силу, что включает в себя и стадию

апелляционной инстанции. Основания для применения мер предварительной защиты, впрочем, отличаются от оснований, установленных для применения обеспечительных мер.

Факт включения такого правового инструмента в кодекс свидетельствует о желании законодателя предоставить потенциальному административному истцу право своими активными действиями свести к минимуму риск негативного влияния оспариваемого решения публичного органа.

Специфические проблемы

Актуальным и проблемным представлялся вопрос о процессуальных сроках в административном судопроизводстве. С одной стороны, законодатель пришел к общим срокам в судопроизводстве по гражданским и арбитражным делам, а с другой – административные дела всегда отличались необходимостью рассмотрения в достаточно сжатые сроки, поскольку наличие публично-правового элемента обуславливает заинтересованность заявителей в скорейшем разрешении спора.

На деле сроки оказались максимально приближенными к аналогичным срокам в гражданском судопроизводстве. Таким установлением законодатель сохраняет идентичность различных видов судебных процессов, но не отвечает требованиям потенциальных сторон спора, которые стремятся к максимально быстрому получению судебного акта.

Определенной спецификой обладает отказ от административного иска. Так, отказ от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц, не прекращает административного судопроизводства. В то время как отказ от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов конкретного лица, влечет за собой оставление административного иска без рассмотрения при условии, что лицо, в пользу которого подан такой иск, поддержит заявленный отказ. Усложненная форма отказа от иска представляется обоснованной с учетом публичного характера административных споров.

В кодексе содержится и указания на упрощенное судопроизводство. Основания для рассмотрения дела в порядке упрощенного административного судопроизводства указаны в открытом перечне (ст. 291 кодекса), а потому возможно расширение списка уже прямо поименованных: незначительная сумма задолженности, указанная в иске; возможность рассмотрения дела в отсутствие сторон.

Следует отметить, что довольно заметно стремление законодателя сохранить привычные правоприменителям институты гражданского судопроизводства. Однако в кодекс включены положения, которые призваны учитывать специфику административно-правовых споров и предоставлять сторонам соответствующие механизмы для защиты своих прав (обязательное участие представителя с высшим юридическим образованием в ряде категорий дел, усложненный порядок отказа от административного иска в защиту прав, свобод и интересов других лиц и пр.). Не лишен новый кодекс и ряда спорных правовых решений, которые, впрочем, не представляются слишком серьезными.

Идею создания кодекса надо признать удачной с учетом разветвленной структуры органов исполнительной власти Российской Федерации и значительного количества принимаемых ими решений и нормативных актов, которые могут затрагивать права, свободы и интересы других лиц.