

К помещениям, используемым для хранения и продажи алкоголя, предъявят особые требования
Нововведения могут стоить дорого

Аренда публичного земельного участка по новым правилам
Ответы на вопросы читателей

Единообразие практики по гражданским делам: невозможное возможно
О вреде и пользе судебных разъяснений

09

11

14

Кодекс административного судопроизводства: что, как и зачем?

Кодекс административного судопроизводства РФ вступает в силу 15 сентября 2015 г. Он будет регулировать порядок рассмотрения ВС РФ и судами общей юрисдикции административных дел о защите прав граждан и организаций. Накануне «дня икс» мы попросили юристов-практиков высказать свое мнение о новом, двадцать первом по счету, Кодексе. Особое внимание экспертов привлекли схожесть КАС РФ с АПК РФ и ГПК РФ и непривычные для современного российского права ограничения в отношении судебного представительства.

Опрос

Согласно ст. 1 Федерального закона от 08.03.2015 № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», Ко-

декс административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) вступит в силу 15 сентября, за некоторым исключением. В полном объеме Кодекс начнет действовать 1 января 2017 г. Заметим, что уже сейчас, еще до вступления КАС РФ в законную силу, в него го-

товятся поправки (см. «ЭЖ», 2015, № 33, с. 09).

Работа над текстом президентского законопроекта шла долго и прерывалась на время реализации судебной реформы — принять новый Кодекс и объединить ВАС РФ и ВС РФ оказалось делом непосильным (см. «ЭЖ»,

2015, № 07, с. 07). Еще не успев вступить в силу, КАС РФ вызвал вопросы у юристов и подвергся критике. Правда, сама идея соблюдения норм, регулирующих порядок рассмотрения судами административных дел, в кодифицированный акт в целом сомнениям не подвергалась. Экспер-

ты ведущих юридических компаний согласились поделиться с читателями «ЭЖ» своим мнением о том, действительно ли КАС РФ так необходим, что в нем поможет улучшить правоприменительную практику, а над чем законодателям неплохо было бы еще подумать.

Комментарий

Юлия Майорова,
ведущий юрист
гражданско-правового
департамента юридической
фирмы «КЛИФФ»:

Задача по созданию специальных судебных составов, которые призваны разрешать споры граждан с органами власти всех уровней, была озвучена Президентом РФ в ежегодном послании Федеральному Собранию РФ еще в декабре 2012 г. При этом прозвучало, что соответствующие поправки должны быть внесены в Гражданский процессуальный кодекс РФ. В процессе решения поставленной задачи концепция помещалась, и на выходе мы получили самостоятельный Кодекс административного судопроизводства РФ. Специальных судов по аналогии с военными не появилось, но, насколько нам известно, в судах общей юрисдикции сформированы специальные административные судебные составы. Гражданский процессуальный кодекс РФ, конечно, тоже изменился, из него уходят целые главы (22.1, 23-25, 35). Теперь категории дел, рассмотрение которых регулировалось в данных главах, а также иные категории будут рассматриваться в порядке административного судопроизводства. В новом КАС РФ обращает на себя внимание синтез гражданского и уголовного процесса. Например, из УПК РФ позаимствована такая мера процессуального принуждения, как обязательство о явке (ст. 112). Более широкое применение по сравнению с ГПК РФ получает привод, которому могут подвергаться не только свидетели, но и стороны административного разбиратель-

ства, если их явка обязательна в силу закона или по усмотрению суда. Строгость подхода читается и в возможности применения к участнику процесса ограничения его выступления, если оно касается вопроса, не имеющего отношения к судебному разбирательству, или лишение слова, если участник судебного разбирательства самовольно нарушает последовательность выступлений, дважды не исполняет требования председательствующего, допускает грубые выражения или оскорбительные высказывания либо призывает к осуществлению действий, преследуемых в соответствии с законом. Ожидается, что с вступлением в силу КАС РФ административный процесс будет вестись на более профессиональном уровне, ведь в качестве представителей по делу могут выступать только лица, имеющие высшее юридическое образование. Но в этом ограничении кроется и проблема, так как в настоящее время по некоторым категориям дел, например, по делам об оспаривании кадастровой стоимости, в качестве представителей выступают лица без юридического образования (экономисты, оценщики). Теперь такие лица не могут быть допущены в процесс как представители, их процессуальный статус нужно будет определять как-то иначе (специалисты, эксперты, свидетели).

Артем Берлин,
юрист корпоративной
и арбитражной практики
адвокатского бюро «Качкин
и партнеры»:

Необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства РФ в том виде,

в котором он утвержден, представляется сомнительной. КАС РФ в существенной своей части является почти дословным воспроизведением текста ГПК РФ. При этом в новый Кодекс переключались и многие минусы ГПК РФ, уже давно критикуемые профессиональным сообществом. Например, сохранилась абсурдная норма о разрешении отвода единоличному судье им же самим. Возникает вопрос, зачем требовалось умножать нормативный материал одного и того же содержания, страдающий одинаковыми недостатками? КАС РФ привнесет в отечественное судопроизводство и ряд новелл, часть которых представляется, по меньшей мере, спорной. Среди них — введение профессионального представительства и обязательное ведение отдельных дел через представителей. Не оспаривая саму желательность постановки вопроса о профессионализации процесса, полагаю, что она должна вводиться исходя из объективных критериев. Вряд ли можно признать, что административные дела объективно сложнее, чем, например, рассматриваемые на уровне кассации дела по экономическим спорам, однако действующий закон не требует участия в таких делах профессиональных представителей. Вызывает вопросы и практическая реализация: по КАС РФ право на представительство удостоверяется исключительно дипломом о высшем юридическом образовании. Означает ли это, что удостоверение адвокатов, которые в принципе не могут практиковать без образования, не позволят допускать их в процесс? Такого подхода не знает даже УПК РФ.

Хочется также отметить широкий ассортимент доступных суду в административном судопроизводстве мер процессуального принуждения. Им в КАС РФ посвящена отдельная глава. К услугам судьи, помимо традиционных мер, также ранее не известные ограничения выступления участника разбирательства или лишение его слова. При этом, в отличие от УПК РФ, который предусматривает отложение слушания при неподчинении сторон судье, по смыслу КАС РФ рассмотрение дела может быть продолжено при лишении слова представителя стороны. Такое регулирование может привести к ограничению состязательности и права на судебную защиту: какой смысл продолжать судебное заседание, если одна из сторон не может участвовать в нем? Обращает на себя внимание грозное предупреждение, содержащееся в ст. 45 КАС РФ: недобросовестное заявление неосновательного иска влечет «последствия, предусмотренные Кодексом». Расплывчатость этой формулировки вызывает множество вопросов: что такое недобросовестное заявление иска? О каких последствиях идет речь? Возложение судебных расходов на проигравшую сторону предусмотрено независимо от ее добросовестности. Не намекает ли законодатель, что предъявление исков к органам власти может наказываться судебным штрафом? Таким образом, КАС РФ представляется непроработанным документом, содержащим множество подводных камней. Учитывая, что применять его предстоит судам общей юрисдикции, можно предположить, что эти подводные

камни не преминут проявиться на практике.

Юлий Тай,
управляющий партнер
адвокатского бюро «Бартолиус»:

После долгих, кровопролитных, но бессмысленных боев по вопросу о том, нужен ли в России отдельный Кодекс административного судопроизводства, КАС РФ был все же принят Федеральным Собранием и подписан Президентом России. Понятно, что только практика является критерием истины, но пока, после внимательного, но первичного ознакомления с его текстом, хочется (поскольку не могу молчать) высказать некоторые соображения. Первое, что бросается в глаза — это то, что указанный Кодекс будет применяться только судами общей юрисдикции. То есть арбитражные суды, вопреки вроде бы утвержденному на всех уровнях курсу на унификацию деятельности ветвей судебной власти, будут руководствоваться нормами АПК РФ. Совершенно очевидно, что специфики рассмотрения административных дел граждан и юридических лиц либо вообще нет, либо, как минимум, значительно меньше, чем при рассмотрении общегражданских (цивилистических) споров, поскольку там существуют два специфических вида правоотношений b2b и b2c, которые принципиальным образом отличаются. Второе — поражает объем текстового дублирования (дословного) ГПК РФ и АПК РФ. По моим оценкам, он составляет порядка 80%.

Продолжение на с. 08

Новый кодекс административного производства: что, как и зачем?

Начало на с. 07

комментарий

То есть, иначе говоря, взяты тексты процессуальных кодексов и к ним добавлены несколько глав (включая даже главы основного раздела 4 КАС РФ, где содержатся особенности производства по отдельным категориям). Исходя из этой логики, довольно несложно было бы написать Кодекс упрощенного судопроизводства, Кодекс судопроизводства по делам о несостоятельности, Кодекс судопроизводства по исполнтельному производству, Кодекс корпоративного судопроизводства и т. д. и т. п. Внимательно ознакомившись с полным текстом КАС РФ, можно прийти к выводу, что за основу в нем взят все-таки ГПК РФ, хотя элементы АПК РФ тоже временами заметны. Нельзя при этом сказать, что взято лучшее. Так, например, несмотря на обильную, как тропический ливень, критику института отвода судей, а также исчисления сроков календарными днями (а не рабочими), участие в деле прокурора и целый ряд других, они перенесены в КАС РФ без усовершенствования. Наиболее «шедевральным» представляется норма ч. 6 ст. 35 КАС РФ: «Самоотвод, заявленный судьей, разрешается в совещательной комнате. По результатам рассмотрения вопроса о самоотводе выносится мотивированное определение». Чтобы не сложилось превратного мнения о том, что в КАС РФ не появилось ничего нового, свежего, вкратце отметим, что новеллы конечно же есть. Стороны теперь именуются не как встарь, а «административный истец» и «административный ответчик». Заявление в суд, к которому мы все так привыкли, именуется административным иском заявлением. Статья 42 КАС РФ сообщает нам об обращении в суд группы лиц (20 и более) с коллективным административным иском заявлением. Статья о процессуальном правопреемстве вводит новый механизм замены упраздненных органов, в таких случаях «суд производит замену этой стороны органом или организацией, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо к компетенции которых относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца». Статья 45 о правах лиц, участвующих в деле, дополнена ч. 7 следующего содержания: «Недобросовестное заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотре-

бление процессуальными правами в иных формах влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных настоящим Кодексом». Мы поддерживаем законодателя в противодействии злоупотреблениям сторон, но правовой институт «недобросовестного заявления неосновательного иска» еще вряд ли является достаточно определенным в доктрине термином для его внедрения в действующее законодательство, особенно с учетом того, что более ни слова о данном виде злоупотребления КАС РФ нам не сообщает. Безусловно, революционной может стать глава 5, в которой предлагается ввести «юридическую монополию», то есть позволить только людям с высшим юридическим образованием быть представителями сторон. Правда, текст Кодекса не всегда до конца понятен. Так, неясно, необходимо ли адвокату, который вроде бы уже подтвердил свое высшее юридическое образование (и даже сдал квалификационный экзамен) представлять суду документы об образовании (ч. 3 ст. 55). Вызывает вопросы и содержание в ч. 6 ст. 57 требование о скреплении печатью организации подписи в доверенности — умышленный это отход от требований Гражданского кодекса (п. 4 ст. 185.1 ГК РФ) или же недоработка законодателя? Главой 11 КАС РФ вводится понятие и шесть разновидностей мер процессуального принуждения: 1) ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова; 2) предупреждение; 3) удаление из зала судебного заседания; 4) приговор; 5) обязательство о явке; 6) судебный штраф. Наличие штрафа само по себе можно только приветствовать в кодифицированном нормативном акте, однако его незначительный размер не позволит суду при определении наказания применить дифференцированный подход, к которому так часто в своей практике призывает Конституционный суд РФ. Особенно можно поддержать положение о том, что судебные штрафы, наложенные на должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и других органов, организаций, а также на государственных и муниципальных служащих, будут взыскиваться из личных средств таких лиц. Хотелось бы также отметить положение, касающееся порядка пересмотра дел в проверочных инстанциях. В нем прослеживается последовательное расширение полномочий руководства судов, несмотря на его многолетнюю непрекращающуюся

критику как со стороны представителей науки, так и наднациональных международных органов (прежде всего ЕСПЧ). Так, в соответствии с ч. 5 ст. 318 КАС РФ, председатель ВС РФ, его заместитель вправе не согласиться с определением судьи ВС РФ о восстановлении пропущенного срока подачи кассационных жалобы, представления или об отказе в его восстановлении и вынести определение об отказе в восстановлении пропущенного срока подачи кассационных жалобы, представления или о его восстановлении. И это несмотря на то, что вопрос восстановления срока не является вопросом факта или даже права, это вопрос исключительно усмотрения судьи, то есть чистая дискреция. И руководству не может быть виднее, чем рядовому судье ВС РФ.

Александр Житнич,
управляющий партнер
юридической компании
«Алариус Консалтинг»:

Оценивая КАС РФ в целом, можно прийти к выводу, что действительно революционных нововведений в нем нет и основная часть его положений заимствована из ГПК РФ и АПК РФ с небольшими и иногда спорными изменениями. Главным из таких спорных нововведений, на мой взгляд, является ограничение на представительство в суде лиц без высшего юридического образования по некоторым категориям споров. Такое ограничение вряд ли сможет оградить суд от некомпетентных представителей, но при этом может существенно повлиять на возможность граждан обратиться за восстановлением своих прав в суд по экономическим причинам. Также не стоит говорить и о безусловном достижении задекларированной цели введения Кодекса — равные права граждан и государства при рассмотрении споров, вытекающих из публичных правоотношений. Более того, следует помнить, что споры с государством, вытекающие из экономической деятельности, будут и дальше рассматриваться по правилам АПК РФ. Следовательно, новеллы, вводимые КАС РФ, бизнес практически не затронут. Однако хорошо это или плохо можно будет сказать только со временем.

Виктор Петров,
юрист арбитражной практики
юридической фирмы VEGAS LEX:

В целом реализация идеи создания КАС РФ оказалась достаточно своевременной. Объем административных дел, которые рассматриваются судами, позволяет считать его принятие обоснованным. Вместе

с тем в самом тексте Кодекса законодатель оставил немало вопросов, отвечать на которые на практике придется правоприменителям. Впрочем, вряд ли можно сказать, что вопросы носят неразрешимый или критический для сторон характер. КАС РФ является для российской правовой действительности новинкой не только с точки зрения самого факта принятия. Ряд его положений также являются новеллами для правоприменительной практики. Одним из наиболее обсуждаемых новшеств стал институт представительства, а точнее — специфика его правового регулирования. Согласно положениям КАС РФ ведение отдельных категорий дел возможно исключительно через представителей, которые должны обладать высшим юридическим образованием. Суд, допуская представителя к участию в деле по делам, в частности о принудительной госпитализации в психиатрический стационар и пр., должен рассмотреть вопрос о наличии у такого представителя указанного образования. Примечательно, что законодатель установил обязательный характер наличия именно юридического образования, а не адвокатского статуса. Интересным для практики будет оспаривание принятого судебного акта в связи с участием неуполномоченного лица, если впоследствии выяснится, к примеру, факт поддельного диплома о высшем юридическом образовании представителя. Институт упрощенного судопроизводства, применяемый в арбитражном судопроизводстве, нашел свое отражение и в новом Кодексе. Упрощенное судопроизводство применяется в случае заявления всеми лицами, участвующими в деле, ходатайств о рассмотрении административного дела в их отсутствие (при этом участие этих лиц при рассмотрении данной категории дел не должно быть обязательным). Введен и количественный критерий для дел упрощенного производства: общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не может превышать 20 000 руб. Возможны и иные основания для рассмотрения дела в порядке упрощенного судопроизводства. Дела, рассматриваемые в соответствии с новым Кодексом, не ограничены более короткими сроками рассмотрения по сравнению с иными видами судопроизводства. Возможно, установление подобных сроков способствовало бы целям административного производства, поскольку как можно более оперативное разрешение таких дел является, как правило, достаточно актуальным для участников спора.