

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

ИНФОРМАЦИЯ

от 13 мая 2016 года

Отдельные вопросы применения положений [Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации](#)

В 2015 году процессуальное законодательство Российской Федерации претерпело значительные изменения.

Так, 15.09.2015 вступил в силу [Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации](#) (далее - [КАС РФ](#)).

[КАС РФ](#) установил новый вид административного судопроизводства, в рамках которого судами обеспечивается защита нарушенных или оспариваемых прав, законных интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Кроме того, 17.11.2015 Пленумом Верховного Суда Российской Федерации утверждено [постановление N 50 "О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства"](#) (далее - [Постановление](#)), которым разъяснены в том числе отдельные процессуальные вопросы применения [КАС РФ](#) при рассмотрении судами административных дел об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России.

Согласно [пункту 1 Постановления](#) судебная защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций при принудительном исполнении судебных актов, актов других органов и должностных лиц осуществляется в порядке административного судопроизводства по нормам [главы 22 КАС РФ](#) или по нормам [главы 24 АПК РФ](#) с учетом распределения компетенции между судами.

В целом порядок судебного разбирательства по административным делам в рамках [КАС РФ](#) об оспаривании решений, действий (бездействия) ФССП России и ее должностных лиц не является принципиально новым.

Большинство процессуальных положений [КАС РФ](#), начиная с предъявления административного искового заявления и заканчивая исполнением судебных актов, заимствованы из [Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации](#) (далее - [ГПК РФ](#)).

[КАС РФ](#) учтены также и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащиеся в [постановлении от 10.02.2009 N 2 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий \(бездействия\) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих"](#).

Вместе с тем, [КАС РФ](#) закрепил ряд процессуальных новелл.

Например, изменилось наименование сторон в административных делах, возникающих из публичных правоотношений.

Ранее согласно [ГПК РФ](#) в качестве сторон выступали заявители и заинтересованные лица. В настоящее время сторонами в административных делах являются административный истец и административный ответчик ([статья 38 КАС РФ](#)).

Необходимо отметить, что некоторые процессуальные институты, введенные [КАС РФ](#), вызывают на практике ряд трудностей.

Рассмотрим некоторые из них.

Подсудность административных дел об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России

[Статьей 6 Федерального закона от 30.12.2015 N 425-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"](#) изменена [часть 1 статьи 22 КАС РФ](#).

Изменения коснулись правил определения подсудности административных дел об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России.

До внесения изменений [КАС РФ](#) указывал, что подсудность дел названной категории определяется по месту исполнения своих обязанностей должностными лицами.

После внесения изменений в [часть 1 статьи 22 КАС РФ](#) подсудность стала определяться по месту нахождения органа, в котором должностные лица исполняют свои обязанности.

Таким образом, в настоящее время административные иски об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России подаются в суды общей юрисдикции по месту нахождения территориального органа ФССП России или ФССП России соответственно.

Аналогичные правила подсудности содержатся в [АПК РФ](#).

В то же время анализ практики судов по применению положений [статьи 22 КАС РФ](#) показал, что суды определяют подсудность указанной категории дел по месту исполнения судебным приставом-исполнителем должностных обязанностей, поскольку [часть 2 статьи 22 КАС РФ](#) содержит правило, согласно которому в случае несовпадения места нахождения органа государственной власти и территории, на которую распространяются полномочия должностного лица, административное исковое заявление подается в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов.

При этом, как следует из положений [частей 4 и 10 статьи 30, частей 6 и 7 статьи 33 Федерального закона от 02.10.2007 N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве"](#), территория, на которую распространяются полномочия судебного пристава-исполнителя, может не совпадать с местом нахождения территориального органа ФССП России.

С учетом изложенного, на наш взгляд, подсудность административных дел об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России будет определяться судами общей юрисдикции по месту исполнения должностных обязанностей лица, чьи постановления, действия (бездействие) оспариваются в суде.

Требования к лицам, которые могут быть представителями в суде по административным делам об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России

[КАС РФ](#) установлен образовательный ценз для представителей в судах по административным делам.

Так, согласно [статье 55 КАС РФ](#) представителями в суде по административным делам могут быть лица, имеющие высшее юридическое образование.

Представители должны представить суду документы о своем образовании, а также документы, удостоверяющие их статус и полномочия.

Таким образом, в случае, если от имени должностного лица, чьи постановления, действия (бездействие) оспариваются, выступает работник аппарата территориального органа ФССП России, предъявление в суд документов о наличии у данного работника высшего юридического образования обязательно.

Вместе с тем, если должностное лицо, чьи постановления, действия (бездействие) оспариваются, само осуществляет судебную защиту, указанному лицу не требуется представлять в суд документы о наличии у него высшего юридического образования, поскольку такие требования могут быть предъявлены только к его представителю.

Лица, участвующие в делах об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России

[КАС РФ](#) определил круг лиц, участвующих в административных делах об оспаривании решений, действий (бездействия) должностного лица госоргана или государственного служащего.

Так, к участию в административном деле в обязательном порядке привлекается соответствующий орган, в котором исполняют свои обязанности указанные лица ([часть 2 статьи 221 КАС РФ](#)).

В нашем случае - это территориальный орган ФССП России, в структурном подразделении которого исполняет (исполнял) обязанности судебный пристав-исполнитель.

Аналогичная позиция высказана Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в [пункте 12 Постановления](#).

Дополнительно Верховным Судом Российской Федерации разъяснено, что при удовлетворении требования заявителя об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей судебные расходы могут быть возмещены за счет указанного территориального органа ФССП России.

В настоящее время участились случаи взыскания судами судебных расходов, связанных с оспариванием постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей, со структурных подразделений территориальных органов ФССП России или ФССП России.

Вместе с тем, структурные подразделения территориальных органов ФССП России не являются юридическими лицами и не могут самостоятельно отвечать по требованиям о взыскании с них судебных расходов.

На наш взгляд, судебные акты, вынесенные по результатам рассмотрения названных споров в отсутствие данных о надлежащем извещении территориальных органов ФССП России, обязательность привлечения которых императивно установлена положениями [статьи 221 КАС РФ](#), подлежат отмене, поскольку в этих случаях судами принимаются решения о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

Меры предварительной защиты по административному иску

[Главой 7 КАС РФ](#) введен новый процессуальный институт мер предварительной защиты по административному иску.

Меры предварительной защиты по административному исковому заявлению сходны с мерами по обеспечению иска в гражданском процессе.

Согласно [статье 85 КАС РФ](#) основаниями для принятия судами мер предварительной защиты являются:

- существование явной опасности нарушения прав и законных интересов административного истца до принятия решения по административному делу;
- невозможность (затруднительность) защиты прав и законных интересов административного истца без принятия таких мер.

В качестве мер предварительной судебной защиты суд вправе:

- приостановить действие оспариваемого постановления в части, относящейся к административному истцу;
- приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия ([статья 223 КАС РФ](#)).

Порядок приведения в исполнение определения суда об отмене мер предварительной защиты [КАС РФ](#) не определен.

[Пункт 13 Постановления](#) касается вопросов приостановления действия оспариваемого постановления судебного пристава-исполнителя в качестве меры предварительной защиты, однако не разъясняет порядок возобновления указанного постановления в случае, когда меры предварительной защиты отменяются судом.

В этой связи возникают вопросы о том, когда могут быть возобновлены ранее приостановленные постановления или действия судебных приставов-исполнителей в случае отмены судом мер предварительной защиты.

Из положений [статьи 89 КАС РФ](#) следует, что судьба мер предварительной защиты напрямую зависит от результатов рассмотрения судом самого административного иска.

Так, в случае удовлетворения административного иска принятые меры предварительной защиты сохраняются до исполнения решения суда.

При отказе судом в удовлетворении административного иска принятые меры предварительной защиты по нему сохраняются до вступления в законную силу решения суда ([часть 3 статьи 89 КАС РФ](#)).

Таким образом, возобновление ранее приостановленных судом постановления или действия судебных приставов-исполнителей в случае отмены мер предварительной защиты возможно, по нашему мнению, только после вступления в законную силу решения суда об отказе в удовлетворении административного иска.

Аналогичные правила изложены в [статье 96 АПК РФ](#).

Меры процессуального принуждения

[Глава 11 КАС РФ](#) наделила суд широкими полномочиями по поддержанию порядка в судебном заседании, а также по устранению препятствий к осуществлению административного судопроизводства.

[КАС РФ](#) пополнил арсенал суда новыми мерами процессуального принуждения, под которыми понимаются действия суда, применяемые к нарушителям порядка.

Так, предусмотрены две новые меры процессуального принуждения: ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение этого участника слова ([статья 118 КАС РФ](#)) и обязательство о явке ([статья 121 КАС РФ](#)).

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

Обязательство о явке определено как письменное обязательство своевременно являться по вызову суда на заседание и незамедлительно сообщать о перемене места жительства или места пребывания.

Такие обязательства суд может брать только у лиц, которые должны участвовать в судебном разбирательстве в силу закона (например, представители государственных органов) либо участие которых признано судом обязательным.

К лицу, которое не исполнило данное обязательство, могут быть применены привод и наложение судебного штрафа ([часть 3 статьи 121 КАС РФ](#)).

Также необходимо отметить, что в отличие от норм [статьи 168 ГПК РФ](#), согласно которым привод может применяться только к свидетелю, повторно не явившемуся в судебное заседание, [статья 120 КАС РФ](#) допускает применение привода не только в отношении свидетелей, но и в отношении сторон административного дела.

Таким образом, если суд сочтет рассмотрение конкретного дела невозможным без явки сторон, то они могут быть доставлены в зал судебного заседания посредством привода.

Упрощенное (письменное) производство по административным делам об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России

[Главой 33 КАС РФ](#) предусмотрена возможность рассмотрения административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства в определенных случаях.

Аналогичный порядок рассмотрения дел предусмотрен [главой 29 АПК РФ](#).

Например, согласно [статье 291 КАС РФ](#) административные дела могут быть рассмотрены судами в порядке упрощенного производства, если всеми лицами, участвующими в деле, заявлены ходатайства о рассмотрении административного дела в их отсутствие и их участие не является обязательным, также в случае, если указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не превышает двадцати тысяч рублей и в иных случаях.

Особенностью указанного вида производства является рассмотрение административных дел без проведения устного разбирательства. При рассмотрении административного дела в таком порядке судом исследуются только доказательства в письменной форме, включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований ([статья 292 КАС РФ](#)).

Примирение сторон в административных делах

Согласно [статье 137 КАС РФ](#) примирение сторон возможно при соблюдении определенных условий. Так, примирение может касаться только прав и обязанностей сторон как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно только в случае допустимости взаимных уступок сторон.

Ранее [ГПК РФ](#) также содержал положения, устанавливающие права сторон окончить дело мировым соглашением ([статья 39 ГПК РФ](#)).

Вместе с тем, Пленум Верховного Суда Российской Федерации высказал позицию о невозможности заключения мирового соглашения сторонами в делах, возникающих из публичных правоотношений ([пункт 27 постановления от 10.02.2009 N 2 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий \(бездействия\) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих"](#)).

Это связано с тем, что, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, в случаях оспаривания постановлений, действий (бездействия) госорганов, их должностных лиц, государственных служащих судом проверяется их законность, поэтому на решение данного вопроса не могут повлиять те или иные договоренности между заявителем и заинтересованным лицом.

Несмотря на вступление в силу [КАС РФ](#), актуальность приведенных разъяснений Верховного Суда Российской Федерации сохраняется и в настоящее время.

В то же время следует отметить, что законодательство об исполнительном производстве Российской Федерации предусматривает иные механизмы урегулирования споров.

Так, [Федеральный закон от 21.07.97 N 118-ФЗ "О судебных приставах"](#) наделяет главных судебных приставов территориальных органов ФССП России, а также старших судебных приставов правом отменять или изменять не соответствующие требованиям законодательства Российской Федерации решения должностных лиц территориальных органов ФССП России ([пункт 2 статьи 9](#) и [пункт 2 статьи 10](#)).

Необходимо отметить, что заключение мирового соглашения в интересах Службы предусмотрено Положением об организации работы по судебной защите интересов Федеральной службы судебных приставов и ее территориальных органов, утвержденным приказом ФССП России от 11.01.2016 N 1 (пункт 5.1).

Вместе с тем, данный порядок применяется только в рамках рассмотрения судами исковых заявлений, вытекающих исключительно из материально-технического направления деятельности Службы, и не связан с оспариванием постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России.

Требования, предъявляемые к содержанию

апелляционных жалоб

[КАС РФ](#) значительно, по сравнению с [ГПК РФ](#), ужесточил требования к содержанию и форме процессуальных документов.

Так, в соответствии с [частью 6 статьи 299 КАС РФ](#) лицо, подающее апелляционную жалобу, обладающее государственными или иными полномочиями, обязано направить другим лицам, участвующим в деле, копии апелляционных жалоб и приложенных к ней документов заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этих документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом.

Несоблюдение указанных требований является основанием для оставления апелляционной жалобы без движения и последующего ее возвращения в случае невыполнения указания судьи о предоставлении доказательств направления другим лицам ([статья 300 КАС РФ](#)).

Так, суды отдельных субъектов Российской Федерации (например, Кировской области), применяя положения [статьи 299 КАС РФ](#), требуют представить не только доказательства направления копий апелляционной жалобы, но и доказательства вручения лицам, участвующим в деле, указанных документов.

Несомненно, критерии оценки таких способов будут формироваться судами еще длительное время.

Принятие и рассмотрение судами административных исковых заявлений, содержащих требования о взыскании убытков и компенсации морального вреда

Поскольку [КАС РФ](#) действует незначительный период времени и в настоящий момент отсутствуют разъяснения судов высших инстанций по применению многих его положений, важное значение, с точки зрения практического применения [КАС РФ](#), имеет для Службы названное [постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации N 50 от 17.11.2015](#).

Несмотря на детальное регламентирование отдельных процессуальных вопросов, [Постановление](#) в ряде случаев допускает их расширительное толкование.

Необходимо отметить, что до вступления в силу [КАС РФ](#) складывалась отрицательная для Службы судебная практика рассмотрения в рамках одного процесса так называемых "смешанных" исков, содержащих требования административного и искового характера.

В то же время положениями [главы 25 ГПК РФ](#) (в настоящее время [главы 22 КАС РФ](#)) и [24 АПК РФ](#) предусмотрен специальный порядок разрешения административных дел.

Например, срок для обжалования решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя составляет десять дней со дня, когда лицу стало известно о нарушении его прав и законных интересов ([часть 3 статьи 219 КАС РФ](#)).

Пропуск срока обращения в суд без уважительной причины является основанием для отказа в удовлетворении административного иска ([часть 5 статьи 219 КАС РФ](#)).

Общий срок исковой давности по требованиям имущественного характера составляет три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права ([статья 196 Гражданского кодекса Российской Федерации](#)).

На практике заявители, пропустившие десятидневный срок для обжалования, предъявляют в пределах общего срока исковой давности исковые требования о взыскании убытков, содержащие требование об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России.

В связи с тем, что срок общей исковой давности не истек, суды принимают к производству названные исковые заявления и рассматривают их, несмотря на пропуск истцами специального срока, установленного процессуальным законодательством для оспаривания действий (бездействия) должностного лица.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации поддержал в [Постановлении](#) приведенную практику судов.

Так, [пункт 1 Постановления](#) содержит разъяснение о том, что в случае, если от разрешения требований об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей и иных должностных лиц ФССП России зависит определение гражданских прав и обязанностей сторон исполнительного производства, указанные требования рассматриваются в порядке искового производства.

Прекращение производства по административным делам об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц ФССП России

Правовую неопределенность в практику применения положений [КАС РФ](#), на наш взгляд, внес [пункт 9 Постановления](#), согласно которому отмена вышестоящим должностным лицом оспариваемого постановления судебного пристава-исполнителя в период рассмотрения дела судом не может служить основанием для прекращения производства по этому делу, если применение такого постановления привело к нарушению прав и законных интересов административного истца.

При этом положениями [части 2 статьи 194](#) и [части 2 статьи 225 КАС РФ](#) прямо предусмотрено, что суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) должностных лиц, наделенных государственными полномочиями, если оспариваемое решение отменено или пересмотрено и перестало затрагивать права и законные интересы административного истца.

Введение [КАС РФ](#) названных положений позволило ряду территориальных органов ФССП России увеличить эффективность применения мер, направленных на урегулирование спора, путем отмены оспариваемых постановлений должностных лиц данных территориальных органов ФССП России.

Указанное связано с тем, что одним из условий для удовлетворения административного искового заявления согласно положениям [статьи 227 КАС РФ](#) является доказанный административным истцом факт нарушения его прав и законных интересов.

В случае же отмены вышестоящим должностным лицом оспариваемого постановления судебного пристава-исполнителя, нарушающего права и законные интересы заявителя, пропадает предмет административного спора, что является основанием для прекращения судом производства по делу.

Необходимо отметить, что в настоящее время практика прекращения судами производства по административным делам в связи с отменой вышестоящим должностным лицом ФССП России оспариваемого постановления судебного пристава-исполнителя, с учетом указанных разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, не сложилась.

Производство по административным делам о вынесении судебного приказа

Вступивший в силу в сентябре 2015 года [КАС РФ](#) на сегодняшний день уже претерпел изменения.

Так, [Федеральным законом от 05.04.2016 N 103-ФЗ КАС РФ](#) дополнен новой [главой 11.1 "Производство по административным делам о вынесении судебного приказа"](#) (указанные изменения вступают в силу 06.05.2016).

Данной главой вводится упрощенная форма административного судопроизводства по имеющим бесспорный характер административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций - судебный приказ.

Предусмотрено, что дела о вынесении судебного приказа отнесены к компетенции мировых судей. В целом процедура рассмотрения схожа с ранее действовавшей упрощенной формой судопроизводства.

Следует отметить, что, в отличие от [ГПК РФ](#), на контрольный орган возлагается обязанность вручения гражданину копии заявления о вынесении судебного приказа и приложенных к нему документов.

Полагаем, что эта норма будет гарантировать соблюдение прав должника в приказном производстве, поскольку дает возможность заявить возражения до вынесения судебного приказа.

Судебный приказ является одновременно исполнительным документом и приводится в исполнение в порядке, установленном для исполнения судебных решений.

Правовое управление

Электронный текст документа
подготовлен АО "Кодекс" и сверен по:
файл-рассылка