

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ПРАВОВЫМ И СУДЕБНЫМ ВОПРОСАМ**

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК**

**О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
«КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Материалы расширенного заседания  
Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам**

*23 января 2008 года*

**ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**

23 января 2008 года Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам провел расширенное заседание, посвященное обсуждению проекта федерального закона № 381232-4 "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации", который был внесен Верховным Судом Российской Федерации.

Провел расширенное заседание председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам А.Г. Лысков. В качестве основного докладчика выступил заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации П.П. Серков.

В расширенном заседании комитета приняли участие члены Совета Федерации, представители Государственной Думы, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Российской академии правосудия и других высших учебных заведений, ученые.

По результатам заседания был подготовлен отзыв Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам на законопроект, который направлен в Государственную Думу.

**СПИСОК**  
**участников расширенного заседания**

**АГАПОВ Борис Николаевич**

*член Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**АЙБАЗОВ Ратмир Умарович**

*заместитель председателя Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, доктор юридических наук*

**АНИШИНА Вера Ивановна**

*профессор кафедры конституционного права, заместитель руководителя отдела конституционного права Российской академии правосудия, доктор юридических наук, доцент, член экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**АНТОНОВА Елена Николаевна**

*консультант аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**БАЗУНОВ Валерий Владимирович**

*заместитель начальника Управления государственной защиты прав человека Рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, кандидат юридических наук, член экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**БОРИСОВА Лилия Владимировна**

*старший научный сотрудник отдела участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве, прокурорского надзора за исполнением законов в исполнительном производстве и в сфере административных правонарушений НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, член экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**БИРЮКОВ Юрий Станиславович**

*заместитель председателя Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, кандидат юридических наук*

**ВИТРЯНСКИЙ Василий Владимирович**

*заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации*

**ВЛАСОВА Людмила Васильевна**

*ведущий специалист 3 разряда аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**ВОРОБЬЕВ Николай Федорович**

*ведущий советник аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации*

**ГОЛУБЕВА Ангелина Рафиковна**

*начальник Правового управления Федеральной службы судебных приставов*

**ГАЛЛЯМОВ Амир Наилевич**

*член Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, кандидат экономических наук*

**ГРИГОРЬЕВ Виктор Николаевич**

*ученый секретарь ученого совета ГОУ ВПО "Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации", член экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**ЕРИН Юрий Евгеньевич**

*ведущий эксперт аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**КАПУРА Михаил Михайлович**

*член Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, доктор юридических наук*

**КЛИШИН Алексей Александрович**

*первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, доктор юридических наук, профессор*

**КОЛЕСНИК Николай Владимирович**

*помощник Генерального прокурора Российской Федерации — полномочный представитель Генерального прокурора Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук*

**КОРНИЛОВ Валерий Васильевич**

*заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**КРОНИК Ирина Владимировна**

*ведущий консультант аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**КРЫЛОВА Елена Викторовна**

*ведущий специалист 3 разряда аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**КУШНИР Ольга Алексеевна**

*главный советник отдела законодательства по вопросам безопасности, уголовного права и судебной системы Правового управления Аппарата Совета Федерации*

**ЛОБАНОВ Юрий Николаевич**

*заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**ЛЫСКОВ Анатолий Григорьевич**

*председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, заслуженный юрист Российской Федерации*

**МИХАЙЛОВСКАЯ Инга Борисовна**

*главный научный сотрудник сектора проблем правосудия Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**НИГМАТУЛЛИНА Зульфия Бикжановна**

*заместитель начальника Правового управления — начальник отдела конституционного и международного права Аппарата Совета Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации*

**ПОЛИАНЧИК Валентин Викторович**

*заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству*

**ПОЛНЯКОВА Екатерина Михайловна**

*главный советник аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**САВЕЛОВ Олег Павлович**

*ведущий советник аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, кандидат юридических наук*

**САЛОМАТКИН Александр Сергеевич**

*руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, доктор юридических наук, профессор*

**СЕРКОВ Петр Павлович**

*заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации*

**СЛАВИНСКАЯ Галина Анатольевна**

*главный советник аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**ТОКМАКОВА Людмила Александровна**

*главный советник аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**УМАРОВ Муса Нажмудинович**

*заместитель председателя Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, кандидат юридических наук*

**ФИЛИМОНОВА Татьяна Павловна**

*советник аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**ХАУСТОВА Ольга Ивановна**

*заместитель начальника отдела законодательства по вопросам безопасности, уголовного права и судебной системы Правового управления Аппарата Совета Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации*

**ШАПРАН Татьяна Вячеславовна**

*старший прокурор отдела координации правовой деятельности прокуратуры и мониторинга законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения безопасности уголовного судопроизводства Правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации*

**ШИЯН Николай Иванович**

*начальник отдела законодательства по вопросам безопасности, уголовного права и судебной системы Правового управления Аппарата Совета Федерации, кандидат юридических наук*

**ШТАТИНА Марина Анатольевна**

*заведующая кафедрой административного права Российской академии правосудия, кандидат юридических наук, доцент, член экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам*

**ВЫДЕРЖКИ ИЗ СТЕНОГРАММЫ**  
**расширенного заседания Комитета Совета Федерации**  
**по правовым и судебным вопросам**  
**по обсуждению проекта федерального закона**  
**"Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации"**  
**23 января 2008 года**

*А.Г. Лысков, председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.*

Уважаемые коллеги, добрый день! Разрешите начать наше заседание. Проект закона, который мы сегодня будем обсуждать, поступил к нам в конце ноября и всем членам комитета был разослан. Мы договорились обсудить его в представительной аудитории с участием экспертов, поскольку проект вызвал большой резонанс в обществе. О необходимости этого закона нам расскажут представители Верховного Суда.

Коллеги, на заседании присутствует Александр Порфирьевич Торшин, который является нашим куратором согласно распределению обязанностей.

Хочу напомнить, что данный законопроект по решению Совета Госдумы направлен на отзыв всем субъектам законодательной инициативы, включая Совет Федерации. Мы обсуждаем его в порядке подготовки к первому чтению, в преддверии рассмотрения законопроекта в Госдуме.

Слово предоставляется Петру Павловичу Серкову, заместителю Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

**П.П. Серков.** У меня небольшое вступительное слово.

Когда был принят Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и мы начали работать с разделом "Публичное производство", некоторые положения для нас оказались новыми, а некоторые перешли из Гражданского процессуального кодекса РСФСР. Практика показала, что правила, сконструированные в отношении публичного производства в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, не позволяют в полной мере ни гражданам защитить свои интересы, ни судам рассмотреть те или иные вопросы, возникающие в ходе судебного заседания. Все-таки публичное производство довольно серьезно отличается от искового. Совмещение двух данных институтов в одном процессуальном законе является не совсем удачным.

Был изучен зарубежный опыт работы, в частности опыт Европы. Там, как правило, в разных вариантах действует административная юстиция. В Академии правосудия мы провели специальную конференцию по проблемам административного судопроизводства, была создана комиссия, и в результате появился проект Кодекса административного судопроизводства. В целом он основывается на идее о том, что гражданин или организация могут поспорить с государством на любом уровне, будь то на уровне федеральном, субъекта Федерации или органов местного самоуправления. Вот его основная идея. Я готов ответить на вопросы.

**А.Г. Лысков.** Я попросил бы дополнить это выступление Веру Ивановну Анишину, которая как специалист в этой сфере наверняка принимала участие в подготовке идеологии законопроекта.

**В.И. Анишина.** Добрый день, уважаемые коллеги! В данном законопроекте концептуально и достаточно последовательно выдержана идея о необходимости введения отдельного порядка административного судопроизводства. Оно действительно имеет больше отличий, чем совпадений с гражданским судопроизводством, в рамках которого до настоящего времени существует в виде отдельной главы Гражданского процессуального кодекса. И оно требует отдельного регулирования как статуса сторон, суда, так и некоторых процессуальных действий, требует нового, иного понимания основных принципов судопроизводства: например, состязательность в гражданском процессе имеет одно содержа-

ние, а в административном процессе совершенно иное. Здесь содержание состязательности должно быть связано с положением сторон в государстве, с их правовыми возможностями по доказыванию собственных позиций. Это должно быть воплощено в этом законопроекте.

Буквально два слова скажу по поводу тех предварительных документов, которые я, как эксперт, изучала по данному законопроекту. В частности, в отзыве Правительства предлагается приостановить рассмотрение законопроекта до принятия закона об административных судах. Мое мнение как эксперта немного иное. Я полагаю, что, во-первых, ни в коем случае нельзя приостанавливать работу над этим законопроектом.

Во-вторых, закон об административных судах должен идти в пакете с ним. То есть нельзя отдельно рассматривать систему органов, которая будет осуществлять соответствующие полномочия, и содержание этих полномочий, эти законы должны идти в пакете. Такая практика у законодательных органов есть, она достаточно хорошо апробирована, и ее можно использовать в данном конкретном случае. Это одна из основных мыслей по поводу формы продвижения законопроекта.

Вопросов по содержанию, по структурированию норм очень много. К примеру, в содержание пределов административного судопроизводства не может входить пункт 3, некоторые положения здесь действительно не определены, они вполне соответствуют общим принципам права. Законодательной работы, сложной, технической, требуется еще достаточно много.

Само определение административного судопроизводства не соответствует тому, что принято в целом в праве. Судопроизводство — это порядок разрешения дел, а не порядок защиты. То есть защита предполагает одностороннее действие.

Поэтому в плане отработки текста это должна быть долгая, кропотливая работа с учетом поправок, мнений экспертов, специалистов, лингвистов (здесь еще много даже такого рода ошибок). Но просьба к уважаемому собранию, уважаемым членам комитета Совета Федерации: одобрить данный законопроект на стадии его принятия и продолжить работу в отношении текста. То есть не поддерживать идею Правительства о приостановлении работ либо об отказе от обсуждения, постольку этот законопроект совершенно необходим для реализации конституционных принципов: есть прямое указание в статье 118 Конституции России об осуществлении правосудия посредством конституционного гражданского, уголовного и административного судопроизводства. И административное судопроизводство действительно отличается по своим основным характеристикам и критериям от других видов судопроизводства, оно требует собственного регулирования.

Подробное заключение о содержании этих норм я представила в комитет и готова дальше работать над текстом, если такое решение будет сегодня принято.

**А.Г. Лысков.** Большое спасибо, Вера Ивановна. Хочу напомнить, что мы сегодня не решаем вопрос, одобрять или не одобрять законопроект. Мы сейчас обсуждаем законопроект на стадии подготовки, по существу, к нулевому чтению, то есть к предстоящему обсуждению его на заседании Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству. Когда в комитете поставят его в план работы и посчитают нужным рассмотреть на своем заседании, мы должны будем туда прийти и представить свою позицию. Комитет будет решать вопрос, рекомендовать ли законопроект к первому чтению.

**В.И. Анишина.** Анатолий Григорьевич, я пока не очень хорошо разбираюсь в тонкостях законодательной технологии, особенно до нулевого чтения, поэтому приношу извинения, коллеги, если что-то не так в этом плане сказала.

**А.Г. Лысков.** Уважаемые коллеги! В начале декабря состоялся совет судей Российской Федерации, я на нем выступил. Поскольку на совете судей присутствовали представители двух систем судебной власти — арбитражных судов и судов общей юрисдикции, я обратился к собранию с предложением поучаствовать в обсуждении этого законопроекта на площадке Совета Федерации. Соблюдая паритет, я попросил бы высказать свою пози-

цию Василия Владимировича Витрянского, заместителя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

**В.В. Витрянский.** Благодарю Вас за возможность высказать позицию Высшего Арбитражного Суда.

Антон Александрович Иванов, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, готовился сам принять участие в этом заседании, но сегодня он должен присутствовать на заседании Высшей квалификационной коллегии судей. Мы обсудили этот вопрос, высказываю официальную позицию Высшего Арбитражного Суда по рассматриваемому вопросу.

Суть этой позиции сводится к тому, что мы полагаем: принятие подобных законопроектов, как и создание системы административных судов в рамках судов общей юрисдикции, на сегодняшний день преждевременно.

**А.Г. Лысков.** На сегодняшний день?

**В.В. Витрянский.** На сегодняшний день преждевременно. В принципе специализация судов — идея очень хорошая, и мировая практика показывает, что именно по этому пути развиваются суды. В пояснительной записке к документу есть ссылка на некий опыт. Но опыт зарубежных стран самый разнообразный. Того, что предлагается в данном законопроекте, мы нигде не выявили. Это больше похоже на эклектическое смешение американского опыта с германо-французским. Если в Америке административная юрисдикция, административное судопроизводство — это квазисуды, которые поднадзорны общим судам, то во Франции, Германии это системы абсолютно самостоятельных административных судов вплоть до высших административных судов или Госсовета, как во Франции. Разные есть системы, но нет такой, чтобы дело сначала попадало к мировому судье, то есть в систему судов общей юрисдикции, далее от мирового судьи — в межрайонный административный, окружной административный суды, затем опять уходило бы в систему судов общей юрисдикции. Такая система представляется нам тяжелой, громоздкой и к тому же весьма дорогостоящей.

В принципе, как представляется, Высшему Арбитражному Суду нужно бы вернуться к самой концепции разрешения споров, вытекающих из административных отношений, и на этом этапе решать несколько другие, гораздо более актуальные задачи.

Я напомню, что арбитражные суды, по сути, выполняют функции административных судов начиная с 1995 года. С того времени в каждом арбитражном суде были созданы коллегии по рассмотрению споров, вытекающих из административных правоотношений, и все эти годы мы боролись с тем обстоятельством, что масса ненужных споров поступает на рассмотрение судов.

Мы добились рассмотрения во внесудебном порядке (предварительно) споров о взыскании средств по финансовым санкциям (скажем, в связи с нарушением налогового законодательства) на суммы до 10 тыс. рублей. Был еще целый ряд решений. Мы занимались этим годы, и нам удалось сократить количество ненужных споров в арбитражных судах по административным правоотношениям. Есть споры очень принципиальные.

Напомню, что именно арбитражные суды рассматривают все споры, связанные с признанием недействующими актов Минфина, касающихся применения налогового законодательства. В рассматриваемом проекте это не нашло отражения. Получается, что все споры о признании недействующими нормативных актов должны рассматривать административные суды в рамках системы общей юрисдикции. Но это уже давно не так.

Нормативные акты в области таможенного законодательства, в области тарифов на энергию, закон о защите конкуренции, нормативные акты антимонопольных органов — это все исключительная компетенция арбитражных судов. Эти вещи вообще здесь не отражены.

По мнению Высшего Арбитражного Суда, сегодня нам надо бы заняться совершенствованием правил и процедур разрешения споров, гармонизировать те правила и процедуры, которые есть в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. Скажем, в Кодексе об

административных правонарушений порядок рассмотрения споров в арбитражных судах и в судах общей юрисдикции совершенно разный.

В Арбитражном процессуальном кодексе есть отдельная глава, и мы рассматриваем такие дела о привлечении к ответственности нарушителей именно как судебные дела: есть заявление компетентного органа, который составил протокол, есть возражения и есть спор, который мы рассматриваем по правилам АПК. Но суды общей юрисдикции работают по-другому. Они получают протоколы и налагают взыскания. Судебная система хоть состоит из разных ветвей, но она едина. Такие вещи не способствуют защите прав граждан, организаций и так далее.

На первое место мы все-таки полагаем поставить вот эти вопросы — правила процедуры.

Другая проблема — это развитие альтернативных процедур разрешения споров, примирения сторон. Кроме того, правительственной программой по совершенствованию судебной системы предусматривается целый ряд мероприятий. Сейчас обсуждается вопрос о создании некоей административной службы, которая будет во внесудебном порядке при обращении граждан с жалобами на действия должностных лиц рассматривать подобные вопросы и защищать их права.

Еще одна проблема — разграничение подведомственности споров разными судами. В законопроекте это вообще не нашло отражения.

Вот эти вопросы действительно принципиально важные, и их надо сейчас решать. На каком-то этапе развития судебной системы возможно создание такой системы, но предпочтительнее как самостоятельной системы административных судов, или же в рамках единой судебной системы, если таковая у нас когда-то будет создана, провести специализацию на уровне первой и второй инстанции. Есть разные концептуальные подходы. Но в проекте предлагается одномоментно создать некие новые административные суды, что потребует 5 тысяч судей. Следует учесть, что в судах общей юрисдикции на сегодняшний день нет строгой специализации, как в судах арбитражных, где имеются коллегии по административным спорам, и возникает вопрос о том, где взять такое количество кадров.

Не решены вопросы подведомственности. Скажем, административные суды вынесут решение о признании недействительным акта госоргана. Но издание незаконного акта причинило реальный ущерб, скажем, гражданину или организации, а иск о взыскании убытков с государства придется предъявлять отдельно по завершении процесса в административном суде. Думаю, что это может затянуть дела по защите нарушенных прав.

На этом этапе заниматься одновременно вопросами создания огромной системы административных судов и введения специальных правил административного судопроизводства мы считаем преждевременным.

**А.Г. Лысков.** Спасибо, Василий Владимирович. Хотел бы уточнить. Как я понял, Вы считаете, что в перспективе возможно принятие подобного акта, но на сегодняшний день это является преждевременным. То есть в принципе эту тему нельзя оставлять, над ней нужно работать — возможно, с привлечением специалистов, представителей двух наших систем: судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Но тогда у меня возникает вопрос: Совет судей мог бы стать площадкой для этого или ею должно стать Федеральное Собрание?

**В.В. Витрянский.** Я думаю, что сначала надо вернуться к концепции закона. Приведу элементарный пример. В законопроекте говорится об арбитражном судопроизводстве. Такого нет. Мы осуществляем гражданское и административное судопроизводство уже на сегодняшний день.

По Конституции все это предусмотрено административным судопроизводством наряду с гражданским уголовным. Есть же общие принципы судопроизводства как такового, есть принципы административного судопроизводства, которые являются общими для разных ветвей судебной власти: язык судопроизводства, гарантии прав, представитель-

во в суде. А мы здесь дублируем эти нормы, переносим общие положения ГПК в законопроект. Я уж не говорю об общих положениях АПК.

Есть особенности рассмотрения дел арбитражными судами в порядке административного судопроизводства и судами общей юрисдикции, каковыми могут быть и специальные административные суды. В связи с этим сама концепция законопроекта должна быть иной.

**А.Г. Лысков.** Понятно.

**В.В. Витрянский.** Понимаете, мы идею специализации одобряем. Специализация — всегда благо при рассмотрении споров, но надо продумать сначала всю концепцию.

**А.Г. Лысков.** Хотел бы дать слово нашим экспертам.

Инга Борисовна Михайловская, пожалуйста.

**И.Б. Михайловская.** Разработать правила административного судопроизводства, то есть процессуальный кодекс для административных судов, это чрезвычайно сложная задача, и замечания, возражения при этом вполне естественны.

Я специалист по уголовному процессу, поэтому прежде всего сосредоточила внимание не на судостроительных вопросах и даже не на тех совершенно справедливых замечаниях, что желательно принимать в пакете судостроительные и процессуальные законы, но на правилах и на процедуре, которая, собственно, обозначена в предлагаемом проекте.

Я согласна с тем, что надо вернуться и сосредоточиться на концепции, потому что без общих основных концептуальных положений трудно будет работать с поступающими замечаниями, совершенствовать закон.

Действительно, для гражданского судопроизводства у нас основным является принцип равенства сторон, а в уголовном судопроизводстве мы стремимся защитить интересы обвиняемого и его фактическое неравенство поднять до уровня юридического равенства и даже благоприятствовать защите. Есть правило благоприятствования защиты в уголовном процессе. А здесь мы имеем очень интересную и совершенно иную ситуацию. У нас в роли обвинителя, заявителя, истца выступает гражданин, а в роли ответчика — государственный орган, чиновник и так далее. То есть действие демократических принципов, записанных в Конституции, обеспечение фактического равенства совершенно иное. Здесь суд в какой-то мере помогает обвинителю, а не подсудимому. И мне думается, что в концепции эту ситуацию надо как-то отразить, определить, каким образом действуют те же конституционные принципы в условиях административного судопроизводства, учитывая его специфику. Это первое.

Второе. Мне кажется, что разработчикам надо более внимательно отнестись к устоявшимся положениям нашего уголовного и гражданского судопроизводства. Для экономии времени я приведу только один пример. Здесь предлагается следующее: суд определяет предмет доказывания на основании заявления заявителя и возражения или предложения другой стороны.

Но это невозможно, чтобы суд сам устанавливал предмет и его пределы, при этом только учитывая мнения сторон. Я уже не говорю о том, что стороны не определены, участники не расписаны. И когда возникают третьи лица, то непонятно, почему они третьи лица. С доказательствами обращаются довольно небрежно. Если установлено, что доказательство сфальсифицировано, его можно просто устранить из процесса, не принимать во внимание. Но фальсификация доказательств — это уголовное преступление. Как суд может мимо этого проходить? Я не буду больше на частностях останавливаться. Мне кажется, что идея прекрасная. Необходимо иметь административное судопроизводство, необходимо иметь систему административных судов, собственный порядок судопроизводства. Мы здесь отстали от мировой практики, такого опыта не имеем. А на самом деле это совершенно иная концепция, чем в гражданском и уголовном процессе.

Поэтому идею надо всячески поддерживать. Мне кажется разумным высказаться за пакетное принятие законов, потому что непонятно, как решать некоторые процессуальные

вопросы, если не определены система этих судов, их подсудность и так далее. Но надо работать дальше.

**А.Г. Лысков.** Спасибо, Инга Борисовна.

Предоставляю слово Марине Анатольевне Штатиной.

**М.А. Штатина.** Я представляю Российскую академию правосудия, заведу кафедрой административного права. Поэтому остановлюсь на чисто административных правовых моментах помимо тех общих вопросов, которые возникают в связи с рассмотрением данного закона.

**А.Г. Лысков.** Я только хочу напомнить, что сегодня мы обсуждаем концепцию законопроекта в целом.

**М.А. Штатина.** Я выскажусь в отношении концепции. Говоря о необходимости данного законопроекта, следует иметь в виду следующие вопросы: необходим ли данный законопроект, возможен ли он и целесообразен ли в данное время?

В отношении необходимости данного законопроекта и рассмотрения его концепции. Сначала следует выяснить, насколько велико количество дел в области публичных правоотношений, находящихся в настоящее время на рассмотрении в судах. Мы знаем, что очень большое. В некоторых судах общей юрисдикции районного уровня, по данным статистики, из гражданских дел примерно половина — это дела, которые возникают между частными лицами и органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Поэтому для судов общей юрисдикции этот вопрос необычайно значим и важен, и у судей практически не возникает вопроса о необходимости данного законопроекта. Когда судьи приезжают к нам, то задают два вопроса: когда будет рассмотрен данный законопроект и почему он до сих пор еще не рассматривается? Здесь однозначный подход: практики считают, что этот законопроект совершенно необходим.

С другой стороны, следует выяснить, насколько он возможен. Возможно ли сейчас принять и рассмотреть концепцию этого законопроекта? Возможно в том случае, если есть соответствующие наработки, соответствующие законы. В настоящее время есть Гражданский процессуальный кодекс и Арбитражный процессуальный кодекс, которые рассматривают процессуальные вопросы разрешения административных дел.

Как здесь верно было указано (Василий Владимирович Витрянский об этом говорил), к сожалению, решая вопросы по-разному, возникает много проблем. Бесспорно, нужно это совершенствовать. Вопрос в том, можно ли, совершенствуя закон, пытаться договариваться, решать вопросы и проводить наше обычное согласование? Можно. Но таким образом мы многие реальные проблемы защиты прав граждан отодвигаем на второй план. Потому что в настоящее время разрешение в судах общей юрисдикции дел, вытекающих из публичных правоотношений, осуществляется по правилам Гражданского процессуального кодекса, который лишь частично учитывает специфику данной категории дел.

В том случае, когда обнаруживаются лакуны, пробелы, неясности, судьи вынуждены обращаться к общим принципам гражданского искового судопроизводства, в которых, как известно, гражданин оказывается должным образом не защищенным. Он фактически выступает в роли той стороны, которая должна доказать, что администрация причинила ему какой-то ущерб. Здесь нужны дополнительные гарантии равного правового положения этих двух сторон в суде.

В настоящее время действующее законодательство не регулирует эти вопросы должным образом. Поэтому есть необходимость совершенствования этих норм, причем совершенствования весьма серьезного, а не просто толкования каких-то вопросов, как пытались в Верховном Суде. Верховный Суд, как любой другой судебный орган, не вправе решать многие насущные вопросы, которые необходимо решать на законодательном уровне. Законодательных лакун необычайно много.

Далее. Как нужно решать этот вопрос? В идеале нужно создавать единые процессуальные нормы и рассматривать их с точки зрения защиты прав граждан, общие принципы разрабатывать и так далее.

А можем ли мы сейчас это сделать? В принципе через энное количество лет это возможно. Но в настоящее время это невозможно, что очевидно.

Будут ли нас ждать граждане, которые не могут реализовать свои права? Не знаю, может быть, и подождут, они у нас терпеливые. Нужно ли нам, чтобы они нас ждали? Опять-таки вопрос политический, который должно решать Федеральное Собрание, в том числе Совет Федерации, должен решать Президент.

Должной защиты при существующей системе законодательства граждане в наших судах не получают, и не по вине судей. Кстати, специализация судей фактически проводится, хотя нет специализированных судов. Потому что дела, вытекающие из административных правоотношений, очень сложные. Чтобы в них разобраться, недостаточно общегражданской подготовки или подготовки в области уголовного права.

Поэтому фактически в районных судах, судах областного звена идет специализация судей. И у них возникает масса вопросов, для них нужны соответствующие процессуальные нормы. Действительно, нужно на первом этапе создать единую систему процессуальных норм. Но, как нам представляется, в данный момент это невозможно.

Следующий этап. Конечно, лучше принимать пакетом закон об административных судах и Кодекс административного судопроизводства. Но предположим, что идея создания административных судов не получает одобрения.

В этом случае имеет ли самостоятельную ценность Кодекс административного судопроизводства? С нашей точки зрения, имеет. Потому что даже для системы работы в судах общей юрисдикции этот кодекс имел бы очень большое значение. Мы тогда могли бы решить многие спорные вопросы, проще было бы разграничить категории дел с арбитражными судами и так далее.

То есть с точки зрения специалистов по административному праву Российской академии правосудия, которая опирается на позицию специалистов и судей судов общей юрисдикции, Кодекс административного судопроизводства сам по себе имеет большую ценность.

Следующий вопрос: насколько он готов и сколько еще нужно над ним работать?

Насколько он готов? С точки зрения концепции в нем предпринята попытка решить многие сложные вопросы и установить специфику административного судопроизводства. Его можно совершенствовать. И если будет одобрена идея его доработки, то у нас для этого есть силы и возможности. Я даже привезла для членов Совета Федерации материалы конференций, на которых ученые и практики высказывали конкретные предложения по данному законопроекту. Но наша общая позиция такова: законопроекты об административных судах и об административном судопроизводстве следует рассматривать пакетом. В том случае, если по каким-то причинам судоустройственный закон не будет принят, вопросы производства по делам об административных правонарушениях нуждаются в очень серьезной, детальной проработке в Кодексе административного судопроизводства. Такова наша позиция.

**А.Г. Лысков.** Спасибо большое.

Слово — Лилии Владимировне Борисовой, старшему научному сотруднику отдела участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

**Л.В. Борисова.** Уважаемые участники заседания! Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации рассмотрен проект федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" и дано письменное заключение по нему. Мы в целом поддерживаем идею о необходимости принятия такого федерального закона — как на основании части 2 статьи 118 Конституции России, предусматривающей осуществление судебной власти посредством не только конституционного, гражданско-

го, уголовного, но и административного судопроизводства, так и в связи с необходимостью приведения процессуальных норм, институтов в соответствие с базовыми актами европейского уровня.

В то же время мы полагаем, что обсуждаемый законопроект требует соответствующей конкретизации отдельных норм, нуждается в доработке.

В нашем письменном заключении на законопроект мы излагаем свои замечания и аргументируем нашу позицию. Поэтому сегодня я считаю необходимым остановиться только на наиболее существенных замечаниях.

Во-первых, мы не можем согласиться со статьей 32 законопроекта...

**А.Г. Лысков.** Простите, но мы договорились обсуждать концепцию, а замечания по конкретным нормам, которые мы получили от экспертов, от нашего Правового управления будут обобщены и представлены в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству, который будет готовить этот вопрос для рассмотрения на своем заседании. Мы сегодня обсуждаем концептуальные подходы в целом по законопроекту и по отдельным институтам этого законопроекта.

**Л.В. Борисова.** Хорошо. Что касается непосредственно концепции, то в целом хотелось бы отметить, что, на наш взгляд, Кодекс административного судопроизводства должен быть рассмотрен в одном пакете с федеральным законом об административных судах. И мы убеждены в необходимости принятия такого кодекса. Тем более, что для этого существует соответствующая правовая основа, в том числе позиция Европейского суда по правам человека, неоднократные выступления Президента, Председателя Верховного Суда, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации.

**А.Г. Лысков.** Я бы предложил выступить Валерию Владимировичу Базунову. И просил бы представителей прокуратуры тоже подумать о выступлении.

**В.В. Базунов.** Уважаемые коллеги! На мой взгляд, точка зрения едина: не было ни одного выступления, в котором говорилось бы, что правовое регулирование порядка административного судопроизводства Российской Федерации не нужно.

Расхождения были по вопросу о том, нужно ли это сейчас (это прозвучало из уст представителей Высшего Арбитражного Суда) и готовы ли мы к такому правовому акту. Не просто готовы, законопроект, на мой взгляд, не просто созрел, он перезрел. У нас есть конкретные примеры того, как гражданин не мог защитить свои нарушенные права, пройдя суды всех инстанций, вплоть до Верховного Суда Российской Федерации. Ему отказывали в защите его прав, основываясь сначала на нормах ГПК, а потом те же самые суды отказывали ему, основываясь на нормах Кодекса об административных правонарушениях. Нонсенс. Человек, по сути дела, лишается судебной защиты своих прав.

Этот нормативный правовой акт, этот законопроект нужен, обсуждать его нужно, его нужно было обсуждать даже не сегодня, а вчера.

Теперь о концепции. Все замечания, вопросы частного характера изложены в нашем заключении. Есть одно предложение, которое я, откровенно говоря, боюсь озвучить, потому что это, возможно, несколько отодвинет рассмотрение законопроекта. Речь идет вот о чем. В проекте кодекса регулируются только отношения, связанные с обжалованием гражданами, юридическими лицами тех или иных действий должностных лиц. За рамками проекта кодекса об административном судопроизводстве остался, по сути дела, целый комплекс правоотношений, связанных с административным судопроизводством. На наш взгляд, это не совсем верно. Было бы целесообразно сконцентрировать в законопроекте все правоотношения, связанные с административным судопроизводством, по аналогии с гражданским и уголовным судопроизводством, чтобы судьи при рассмотрении конкретных дел не обращались к нормам КоАП, ГПК. Кстати, мы предполагаем, что из ГПК этот комплекс правовых норм уйдет и войдет в Кодекс об административных правонарушениях.

Мы однозначно поддерживаем законопроект и считаем необходимым его обсуждение и дальнейшее продвижение. Но просим рассмотреть вопрос о возможном правовом

регулировании в этом кодексе всех правоотношений, связанных с административным судопроизводством.

**А.Г. Лысков.** Спасибо большое.

Представители прокуратуры не хотели бы выступить?

**Н.В. Колесник.** В принципе все пожелания, которые мы хотели услышать, мы услышали. Конкретные замечания по проекту нами представлены. Но следует иметь в виду, что данный проект кодекса необходимо принимать в пакете с проектом закона об административных судах.

Если принять только один кодекс, его реализация отодвинется на неопределенное время, он просто не будет работать. И, мне кажется, к нему приложено не совсем обоснованное финансово-экономическое заключение. Думаю, что приведенные там цифры будут на деле значительно выше.

А в целом, концептуально, мы поддерживаем этот проект.

**А.Г. Лысков.** Спасибо.

Татьяна Вячеславовна Шапран, пожалуйста.

**Т.В. Шапран.** Я могу только добавить, что данный проект кодекса нуждается в существенной доработке. Требуется доработки понятийный аппарат: нет определения того, что понимается под административным судопроизводством, не определено место административных судов в судебной системе, не четко определена подсудность дела в отношении административных правонарушений, что повлечет конкуренцию норм Кодекса административного судопроизводства с иными кодексами. Далее, нет четких правил судопроизводства. Если принять проект кодекса в представленном виде, то рассмотрение этих дел будет и по Кодексу административного судопроизводства, и по Кодексу об административных правонарушениях, и по Арбитражно-процессуальному кодексу. То есть единых правил производства нет. Функции прокурора в значительной степени сужены, его участие в кассационной и надзорной инстанциях данным кодексом не предусмотрено, что также требует доработки.

**А.Г. Лысков.** Ангелина Рафиковна Голубева, начальник Правового управления Федеральной службы судебных приставов.

**А.Р. Голубева.** Спасибо за возможность выступить. Служба судебных приставов, к сожалению, не имела возможности высказать свою позицию, когда готовилось заключение Правительства. Тем не менее изучение этого проекта позволило нам обратить внимание разработчиков на следующие моменты.

**А.Г. Лысков.** Теперь уже не разработчиков, а законодателей.

**А.Р. Голубева.** Прошу прощения. На наш взгляд, необходимо особое внимание уделить вопросам исполнения судебных актов, которые будут приниматься по результатам рассмотрения соответствующих дел. Это должно быть сделано в соответствии с законом об исполнительном производстве, новая редакция которого вступает в силу с 1 февраля этого года.

Другой момент. Насколько мы понимаем, данный порядок будет распространяться также на обжалование действий, бездействия судебных приставов и исполнителей. В связи с этим у нас возникает масса вопросов по срокам рассмотрения таких дел, по срокам подачи жалоб. К тому же мы полагаем, что порядок должен быть единым как для судов общей юрисдикции, так и для арбитражных судов. Поскольку у нас на исполнительное производство отводится два месяца, то такие длительные сроки, отведенные на подачу жалобы, на рассмотрение жалобы и принятие какого-либо решения, будут не совсем хорошо сказываться на ходе исполнительного производства.

К тому же хочу обратить внимание на то, что новый федеральный закон об исполнительном производстве предусматривает возможность обжалования в судебном порядке действий не только судебных приставов и исполнителей, но и всех вышестоящих должностных лиц службы судебных приставов, если они рассматривали жалобы на действия подчиненных им судебных приставов и исполнителей.

Хотелось бы, чтобы на эти вопросы обратили внимание. Нам кажется, что должен быть единообразный подход к порядку рассмотрения таких жалоб как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. То же самое относится к порядку исполнения решений, принимаемых судами общей юрисдикции, арбитражными судами по данным делам: сроки предъявления исполнительных документов и ряд других вопросов.

**А.Г. Лысков.** Спасибо большое.

Я попросил бы выступить Валентина Викторовича Полианчика, поскольку он является ответственным за подготовку к рассмотрению законопроекта в Комитете Государственной Думы по конституционному законодательству.

**В.В. Полианчик.** Анатолий Григорьевич, я выступаю еще в одном качестве — я был членом рабочей группы Верховного Суда Российской Федерации, которая разрабатывала законопроект. Поэтому раскрою маленький секрет.

В рабочей группе не было полного единодушия при разработке этого закона. Фактически была поставлена задача: подготовить законопроект в том виде, в каком он может быть представлен в Государственную Думу для принятия его в первом чтении с учетом дальнейшей доработки. Из того, что я здесь услышал, можно сделать вывод, что эту задачу рабочая группа выполнила.

Теперь скажу как работник аппарата комитета, который будет вести основную работу по законодательству в Государственной Думе. Конечно, законопроект имеет массу недоработок, которые надо устранять. Все это будет сделано. Работа предстоит долгая. Поэтому я просил бы принять решение об одобрении концепции законопроекта, а все замечания направлять в Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам или в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству. Естественно, все они будут рассмотрены. А решение о том, какие поправки, будут принимать депутаты.

**А.Г. Лысков.** И члены Совета Федерации.

**В.В. Полианчик.** Анатолий Григорьевич, чуть-чуть не так. Все-таки решение принимает комитет Государственной Думы, я это имел в виду. А все замечания, естественно, будут рассмотрены.

Хотел бы сказать еще вот что. Закон об административных судах принят в первом чтении еще в конце прошлого века, 22 ноября 2000 года. Собственно говоря, его концепция такова: административные суды — это отдельная ветвь внутри судов общей юрисдикции. Они имеют особую структуру. Что касается конкретной структуры, то это вопрос второго чтения. И указанные законопроекты должны рассматриваться и будут рассмотрены вместе, пакетом.

В целом, как мне кажется, работа над законопроектом после принятия его в первом чтении займет года полтора-два. Потому что нужно вносить коррективы не только в закон об административных судах, но еще в десяток законов. У меня все.

**А.Г. Лысков.** Спасибо большое.

Я попросил бы высказать свою позицию представителей Правового управления Аппарата Совета Федерации. Коллега Нигматуллина, пожалуйста.

**З.Б. Нигматуллина.** Уважаемые коллеги! Подробно останавливаться на каких-то вопросах уже нет смысла, потому что законопроект обсужден очень тщательно. Свою справку с замечаниями по проекту мы представили. Хотелось бы только одно сказать. При обсуждении происходит некая подмена понятий. Мы говорим о необходимости урегулировать административное судопроизводство, что прямо предусмотрено Конституцией. И в то же время речь идет о системе административных судов. Действительно, важно рассматривать эти вопросы пакетом, но сегодня на заседании, на мой взгляд, стоило сделать упор именно на то, что это самостоятельный кодекс административного судопроизводства.

И в качестве предложения. У нас есть опыт проведения эксперимента при введении в Российской Федерации суда присяжных. Может быть, стоит подумать о правовом экспе-

рименте при введении административных судов, чтобы посмотреть, как это будет работать. Это предложение для обсуждения.

**А.Г. Лысков.** Спасибо.

Коллеги, есть вопросы? Пожалуйста.

**А.А. Клишин.** У меня вопрос к Петру Павловичу Серкову.

В продолжение того, что сказал Василий Владимирович Витрянский, хочу все-таки уточнить вопрос, который непосредственно касается компетенции Совета Федерации. Предполагается рекрутировать откуда-то дополнительно 5 тысяч судей. А мы ведь недавно подняли возрастной порог для судей именно на том основании, что судей категорически не хватает.

Где вы их собираетесь брать? Если из наличия, тогда откуда 30 млн. рублей дополнительных затрат? Это небольшая сумма ежегодно, и ею можно было бы пренебречь в процессе корректировки бюджета, но у нас есть отрицательное заключение Правительства на этот законопроект. Хотелось бы услышать ответ. Это вопросы технические, но важные для Совета Федерации.

**П.П. Серков.** Спасибо за вопрос. Дело в том, что на сегодняшний день в судах общей юрисдикции уже действуют специализированные составы по рассмотрению дел, вытекающих из административных правоотношений. По Верховному Суду в сентябре 2003 года был издан приказ о создании специализированного состава, и с 2004 года эта практика стала распространяться на суды областные, краевые и на верховные суды республик. Целенаправленная работа этого специализированного состава как раз и показывает, что норм, которые содержатся в публичном производстве ГПК, недостаточно.

Таким образом, если законодатель решит создать административные суды, то кадры есть, и частично судьи, работающие в обычных судах, будут переходить в суды административные. Это объективный показатель. Большинство судей перейдет оттуда.

Перейдут ли из арбитражных судов, я не знаю. Чтобы организовать работу судов, нужно иметь не только судей, но и аппарат, не говоря уж о зданиях.

**А.Г. Лысков.** Петр Павлович, может быть, какие-то темы, которые были подняты, Вас, как представителя Верховного Суда, задели?

**П.П. Серков.** Не задели. Просто при внимательном прочтении данного законопроекта к нему, конечно, можно предъявлять претензии, но это первая попытка создать подобного рода кодекс. Мы не покушались на подведомственность арбитражных судов, мы не касаемся этих дел. Те дела, что сегодня там рассматриваются, так и будут рассматриваться. Мы пытаемся гармонизировать, улучшить работу судов общей юрисдикции с учетом специфики данных дел, а они очень серьезно отличаются от всех других дел. По-моему, там есть нормы, которые говорят и о том, что этот кодекс имеет отношение к Кодексу об административных правонарушениях. Прочтение этих норм позволяет сделать такой вывод.

Другой вопрос, что, конечно, надо выработать единые стандарты, чтобы КоАП не создавал иных толкований по сравнению с Кодексом об административном судопроизводстве.

Что касается обжалования действий судебных приставов-исполнителей, то ведь по этому закону, видимо, и не будут обжаловаться действия судебных приставов-исполнителей. У нас и сегодня в Гражданском процессуальном кодексе есть специальный раздел. А могут быть обжалованы те действия судебного пристава-исполнителя, которые выйдут за рамки исполнительного производства, но их не так много. Пожалуй, все.

**А.Г. Лысков.** Спасибо. Коллеги, в порядке подготовки к нашему заседанию я получил в письменном виде мнения отдельных членов нашего комитета. Это Алексей Александрович Клишин, Юрий Станиславович Бирюков, Амир Наилевич Галлямов.

В тех документах, которые были представлены, есть какие-то замечания, но в целом высказана идея о поддержке концепции. Есть ли иные точки зрения у членов комитета?

**М.М. Капура.** У меня есть вопрос.

**А.Г. Лысков.** Пожалуйста.

**М.М. Канура.** Петр Павлович, у меня конкретный вопрос и очень существенный. С одной стороны, мы говорим, что необходимо унифицировать административное судопроизводство, и данный закон решит эту проблему. С другой стороны, вы вводите главу 6 в этот кодекс, посвященную особенностям рассмотрения дел в сфере административных правонарушений. Как это сопоставить? Значит, все-таки не до конца в этом кодексе решены те задачи, которые мы перед собой ставим.

**П.П. Серков.** Спасибо за вопрос. Дело в том, что административные правоотношения, которые на сегодняшний день складываются в Российской Федерации, так многообразны, что полностью структурировать их под один институт не получится. Представитель Уполномоченного по правам человека, кстати, отметил очень интересную деталь, и она действительно имеет место. У нас и наука-то на сегодняшний день понимает административный спор в том плане, что это когда гражданин обращается к государству.

А если государство обращается к гражданину, это что? Это ведь тоже административный спор. И когда у государства есть вопросы к партии или к общественной организации, они тоже будут разрешаться в соответствии с этим кодексом. А на сегодняшний день таких норм вообще нет.

**М.М. Канура.** Я все понимаю, но вопрос в другом. Почему вы выделяете эти вопросы в отдельную главу? Вы говорите о том, что наша задача унифицировать, мы унифицировали, и нужно принимать этот кодекс, но при этом отдельная глава посвящена особенностям рассмотрения этих дел. Мы говорим, что хотим создать систему, которая позволяет в любой ситуации четко, качественно защищать интересы как граждан, так и государства, тогда почему так сделано? Я хочу понять логику. Каковы основания для того, чтобы выделять эти дела в отдельное судопроизводство? Глава называется "Особенности рассмотрения и разрешения споров по отдельным категориям дел".

Аналогичная глава есть в действующем ГПК — кстати, она неплохо работает. Я категорически не согласен с теми, кто говорил, что она плохо работает. Представитель Уполномоченного по правам человека заявляет о том, что какое-то дело дошло аж до Европейского Суда. У нас масса дел доходит до Европейского Суда, но это же не основание для того, чтобы ломать всю систему судебной власти. Будьте добры, объясните.

**П.П. Серков.** Я понял. Краткая реплика в отношении эффективности работы в этой части. Примерно 70—80 процентов исков в зависимости от характера заявлений в судах общей юрисдикции удовлетворяются. В Германии из 10 исков администрация выигрывает 9 исков, и они считают, что административная юстиция себя оправдывает. Это такое лирическое отступление.

Теперь что касается Вашего вопроса. Как бы мы ни пытались все правоотношения в области государственного управления унифицировать, они все равно будут различными. Обжалование действий должностного лица имеет свою специфику. Поэтому в проекте кодекса что-то собрали в общую часть, но в то же время есть некие вещи, которые не удастся никогда унифицировать... И мировой опыт показывает: под одни нормы все правовые отношения не подведешь в силу разного их характера.

**А.Г. Лысков.** Спасибо, Петр Павлович.

Переходим к выступлениям. Пожалуйста, Михаил Михайлович.

**М.М. Канура.** Я готов согласиться с представителями нашего Правового управления в том, что мы пытаемся объединить две совершенно самостоятельные вещи. С одной стороны, нужно решить вопрос с защитой прав и законных интересов граждан в сфере публичных правоотношений и обеспечить высокое качество такого решения. С этим никто не спорит — ни представители Высшего Арбитражного Суда, ни представители Уполномоченного по правам человека. Вопрос в том, каким образом все это нужно делать. Разбирать 247 статей кодекса, проект которого нам представлен, это последнее дело, потому что мы все равно не придем к какому-то логическому концу. Каждую вторую-третью статью можно брать и критиковать. Например, то положение, что в окружных судах никто, кроме

юристов — представителей заявителя, защищать интересы заявителя не может. А если человек, чьи права нарушены, имеет высшее юридическое образование? Получается так, что, например, адвокату с двадцатилетним стажем нужно нанимать другого адвоката. Нонсенс! Но это частности.

Речь идет о том, насколько необходима представленная концепция (а концепция четкая и простая — создание совершенно особой вертикали судебной власти). Наступило время для создания такой вертикали или нет? Иначе возникает вопрос: что мы должны одобрить? Должны ли мы одобрить тот проект кодекса, который нам представлен, при том, что есть масса претензий к конкретным статьям данного проекта кодекса? Или мы признаем, что нужно решать вопросы унификации, упрощения системы отправления административного судопроизводства? Это мы должны для себя определить. Если речь идет о концепции закона, то в этом виде даже концепцию одобрять нельзя. Здесь выступал представитель Уполномоченного по правам человека. Они что, меняют свое заключение? Потому что в заключении, подготовленном Рабочим аппаратом Уполномоченного по правам человека, делается вывод, что концепцию в этом виде одобрять нельзя. А в своем выступлении их представитель сказал, что ее надо принимать. Следует определиться!

Так вот, в этой ситуации нам необходимо для себя решить: либо мы одобряем концепцию в целом и соглашаемся с тем, что написано в законопроекте, хотя претензий к нему огромное количество, и не факт, что ко второму чтению все недостатки будут устранены; либо мы соглашаемся с позицией, занимаемой в том числе Высшим Арбитражным Судом, и настаиваем на том, что этот вопрос нужно решать системно, принятием не одного кодекса, а пакета документов, которые выстраивают систему административного судопроизводства, систему отправления правосудия по делам публичных правоотношений. Вот, собственно, что для комитета важно.

Я согласен с Алексеем Александровичем Клишиным: 30 миллионов — это только деньги, необходимые на судебные издержки, оплату адвокатов по назначению, осмотр места спора — не более! А здания? А оснащение? Сотни миллионов рублей необходимо на это выделить. Правительство четко сказала еще в 2000 году (я читал стенограмму заседания Государственной Думы), что таких средств нет. И я предлагаю людям, которые приглашаются на столь серьезные заседания Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, четко готовить материалы, приводить точные цифры, если они есть. А если их нет, не бросаться словами, не считать, что в заседании комитета участвуют люди, не владеющие соответствующей информацией.

Когда нам здесь говорят о том, что огромное количество административных дел рассматривается в судах общей юрисдикции и потому отправление правосудия в данной сфере представляется достаточно сложным, это не соответствует действительности. За первое полугодие 2007 года было рассмотрено чуть более двух миллионов административных дел. И знаете кем? Мировыми судьями! А судьи общей юрисдикции рассмотрели таких дел 127 тысяч "с хвостиком". Нагрузка на одного федерального судью за первое полугодие 2007 года — 14,9 дела, а на мирового судью — 169 дел. Львиная доля административных дел рассматривается мировыми судьями. И в соответствии с проектом кодекса мы опять возлагаем на мирового судью обязанности по рассмотрению этих дел.

Сегодня на заседании Государственной Думы Владимир Николаевич Плигин представлял закон об увеличении числа мировых судей, и у депутатов возник вопрос: "Что это такое? На каждом заседании Государственной Думы у нас идут пакетом 5—10 таких законов". А в соответствии с этим проектом кодекса мы опять увеличиваем нагрузку на мировых судей, соответственно, будем перераспределять участки. Это не решение задачи, которая была поставлена еще в 2000 году. Поэтому я предлагаю концепцию этого законопроекта не одобрять. Принять решение о том, что данный законопроект в настоящее время рассматривать преждевременно, поскольку он должен рассматриваться в пакете с законами об административных судах, о внесении изменений в налоговое законодательство. Как сказал Петр Павлович Серков, особо выделено в законопроекте рассмотрение

споров, связанных с уплатой налога. И обратите внимание на уточнение: при спорах с физическими лицами и некоммерческими организациями. А что, у нас в соответствии с Налоговым кодексом некоммерческие организации платят иные налоги? Нет в налоговом законодательстве разделения на некоммерческие и коммерческие организации, все налоги четко перечислены и оплачиваются организациями.

Поэтому вопрос о кодексе ставить преждевременно, и мое предложение такое: признать рассмотрение данного вопроса преждевременным, дождаться представления Верховного Суда. Может быть, мы подключимся, если Верховный Суд посчитает это необходимым, чтобы "пакетно" поработать с этими законопроектами и только после этого выйти на их рассмотрение.

**А.Г. Лысков.** Спасибо, Михаил Михайлович. Я должен дать справку, поскольку Вы сейчас назвали некоторые цифры. Не знаю, откуда у вас эти статистические данные, но количество дел по административным правонарушениям, рассмотренных судами общей юрисдикции, более 5 миллионов. Откуда взялась цифра 2 миллиона, мне непонятно.

**А.А. Клишин.** Уважаемые коллеги! Я хотел бы обратить внимание представителей Верховного Суда на пояснительную записку к законопроекту, если это вы ее готовили.

Вообще говоря, не столь важно, если там есть погрешности в цифрах. Пояснительная записка вообще очень неубедительно написана. Она должна содержать аргументы, убеждающие нас, что этот кодекс нельзя не принимать, что при действующем законодательстве и законодательном обеспечении административного судопроизводства этот процесс исполняется неэффективно.

Мы что, серьезно считаем, что с принятием этого кодекса волокиту устраним в сфере административного судопроизводства? Или мы серьезно считаем, что не будет случаев, когда граждане не смогут защитить себя? Конечно, нет. Мы говорим об усовершенствовании законодательства.

Если мы хотим, чтобы в Государственной Думе концепция обрела вид законопроекта для принятия в первом чтении, надо доработать пояснительную записку. Она абсолютно не поясняет, почему этот кодекс нельзя не принимать.

Тем более что есть позиция Правительства, есть определенные финансовые позиции, которые нужно защищать. А с такой пояснительной запиской выходить, на мой взгляд, в Государственную Думу нельзя.

Я полностью поддерживаю то, что сказал Михаил Михайлович, — не в смысле одобрения или неодобрения концепции. У комитета есть свое заключение, мы можем с ним соглашаться или не соглашаться. Но не совсем подготовлена к нашему заседанию, на мой взгляд, позиция Верховного Суда.

**А.Г. Лысков.** Я должен сделать маленький комментарий по поводу пояснительной записки. Законопроект уже там, поэтому можно говорить только о том, какие изменения можно внести в него перед обсуждением на заседании Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Коллеги, я уже сказал, что у меня есть письменный отзыв членов комитета с предложением об одобрении концепции законопроекта, которую мы сейчас обсуждали. Сегодня озвучил свою позицию Михаил Михайлович Капура и предложил не одобрять эту концепцию. Здесь также был высказан ряд замечаний. Как мне кажется, в тексте нашего отзыва не нашли отражения некоторые обстоятельства. Поэтому я бы просил вас согласиться с таким предложением. С аппаратом мы дорабатываем проект нашего отзыва с учетом высказанных замечаний, чтобы более полно представить позицию Совета Федерации. Голосование мы проведем на следующем заседании комитета. Мы с вами должны голосовать за отзыв.

Всех участников заседания разрешите поблагодарить за гражданскую позицию, за мужество.

**ОТЗЫВЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА ПРОЕКТ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 381232-4  
"КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ПРАВОВЫМ И СУДЕБНЫМ ВОПРОСАМ**

103426, Москва, Б. Дмитровка, 26

---

"29" января 2008 г.

№ 3.2-08/108

Председателю Комитета  
Государственной Думы  
по конституционному законодательству  
и государственному строительству

**ПЛИГИНУ В.Н.**

**ОТЗЫВ**

**на проект федерального закона № 381232-4  
"Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации",  
внесенный Верховным Судом Российской Федерации**

Оценивая представленный законопроект, Комитет отмечает, что он в целом направлен на совершенствование административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в целях защиты конституционных прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина.

Возможность принятия указанного кодифицированного законодательного акта, предусматривающего специальную процедуру рассмотрения административных дел, соответствует части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, устанавливающей осуществление судебной власти посредством не только конституционного, гражданского, уголовного, но и административного судопроизводства.

Законопроект направлен на реализацию положений статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Это, в свою очередь, означает, что государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной. Данная обязанность государства вытекает из общепризнанных принципов и норм международного права, закрепленных, в частности, в статьях 8 и 29 Всеобщей декларации прав человека, в статье 2 (пункт 2 и подпункт "а" пункта 3) Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Вступление России в Совет Европы обязывает федерального законодателя к необходимости гармонизации и приведения российского законодательства в соответствие с международными правовыми актами.

В настоящее время административное судопроизводство регулируется частично нормами как Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, так и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Однако гражданско-процессуальная и арбитражно-процессуальная формы разрешения споров не универсальны — они должны регулировать прежде всего исковое судопроизводство, порядок разрешения гражданских дел, где стороны равны между собой, где в полной мере реализуется принцип состязательности и каждая сторона доказывает те факты, на которые она ссылается, а суд выступает в роли арбитра.

В свою очередь, порядок судебного производства по административно-правовым спорам обладает существенной спецификой по сравнению с гражданскими и арбитражными спорами.

Речь идет об особенностях реализации таких общих принципов, как состязательность, диспозитивность процесса, распределение бремени доказывания и оперативность процесса. В административном процессе бремя доказывания должно возлагаться на орган публичной власти, при этом роль суда должна быть активной, в процессе он должен оказывать содействие гражданину в защите его прав, свобод и законных интересов. Кроме того, здесь по-иному должен осуществляться принцип диспозитивности, а также важное значение приобретают сокращенные сроки обращения в суд и сроки рассмотрения дела.

Указанные выше особенности административного судебного процесса не в полной мере реализованы в законодательстве, регулирующем гражданско-процессуальное судопроизводство.

Законопроектом предусматривается решение задачи по защите прав и свобод граждан в спорах с органами публичной власти, в которой стороны изначально не равны и обладают неравными полномочиями, поскольку возможности государственного органа и возможности рядового гражданина, обратившегося в суд, не равнозначны. И задача законодателя и суда — минимизировать это неравенство в процессуальном плане.

В связи с этим представляется объективно необходимым, чтобы для разрешения споров, возникающих из публично-правовых отношений, действовал самостоятельный нормативный правовой акт в форме федерального закона.

В заседании Комитета по рассмотрению законопроекта приняли участие представители Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, члены экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам; представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Российской академии правосудия, Института государства и права Российской академии наук.

В ходе обсуждения законопроекта были выявлены позиции представителей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Так, Верховный Суд Российской Федерации считает целесообразным на современном этапе продвижение законопроекта по всей процедуре законодательного процесса. По его мнению, принятие законопроекта позволит упорядочить работу в судах общей юрисдикции, не затрагивая компетенции арбитражных судов.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации полагает, что принятие рассматриваемого законопроекта на данном этапе развития судебной системы является несвоевременным.

По мнению членов экспертно-консультативного совета, имеющиеся по законопроекту замечания не могут являться препятствием для рассмотрения его в профильном комитете Государственной Думы.

Большинство экспертов отметили, что законодательное регулирование административного судопроизводства носит сложный системный характер, поэтому рассмотрение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации возможно только в пакете с принятым Государственной Думой в первом чтении проектом федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в Российской Федерации", а также с законами о внесении изменений в другие законодательные акты: о судебной системе Российской Федерации, об исполнительном производстве, административное, финансовое, налоговое, гражданско-процессуальное и иное законодательство.

Исходя из изложенного Комитет поддерживает основные идеи концепции законопроекта.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**на проект федерального закона № 381232-4**  
**"Кодекс административного судопроизводства**  
**Российской Федерации",**  
**внесенный Верховным Судом**  
**Российской Федерации и рассмотренный**  
**Советом Государственной Думы 15 ноября 2007 года**

Названным законопроектом предлагается установить самостоятельный порядок административного судопроизводства, независимый от порядка, установленного Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации для рассмотрения дел, вытекающих из публично-правовых отношений. Законопроект предполагает создание административных судов в рамках системы судов общей юрисдикции.

По концепции законопроекта имеются следующие замечания.

Не ставя под сомнение необходимость законодательного регулирования порядка рассмотрения судами административных дел, полагаем, что внесение и рассмотрение законопроектов, направленных на регулирование вопросов создания административных судов и процедуры (порядка) рассмотрения ими административных дел, должно быть осуществлено "пакетным" способом.

В связи с разработкой проекта федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" необходимы принятие федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в Российской Федерации", а также внесение соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации", Гражданский процессуальный кодекс (далее – ГПК РФ) и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие федеральные законы в целях согласования норм этих законодательных актов.

В ноябре 2000 года в первом чтении был принят законопроект № 7886-3 "О федеральных административных судах в Российской Федерации", однако он по своему содержанию не согласуется с данным законопроектом.

Для разграничения административного и гражданского судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции, следует, на наш взгляд, прежде всего выявить специфику судопроизводства по таким делам. Авторы же законопроекта, по сути, повторяют нормы ГПК РФ, что умаляет значение законопроекта и сводит необходимость его принятия только к созданию системы административных судов.

Предметом регулирования законопроекта не охватывается производство по делам об административных правонарушениях, совершенных должностными лицами в отношении граждан.

Законопроект содержит и иные недостатки правового характера.

Часть 2 статьи 33 законопроекта, предусматривающая, что в суде в качестве представителей организации выступают только работники юридических служб, имеющие юридическое образование, и адвокаты, ограничивает право организаций привлекать в качестве своих представителей в суде иных лиц, что не соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 16 июля 2004 г. № 15-П.

Частью 4 статьи 33 законопроекта предусматривается, что во второй инстанции, в окружных судах и в Верховном Суде Российской Федерации, граждане смогут вести свои де-

ла только через адвоката. Данное положение не соответствует конституционному принципу равенства каждого перед законом и судом, поскольку ограничивает право гражданина отстаивать свои интересы в суде лично либо через иное лицо, не являющееся адвокатом.

Частью 2 статьи 8 законопроекта закрепляется обязанность суда по разъяснению только **заявителям** их прав и обязанностей, что нарушает права других лиц, участвующих в деле. Названная статья не согласуется со статьей 96 проекта федерального закона, предусматривающей, что председательствующий разъясняет **лицам, участвующим в деле**, их процессуальные права и обязанности.

Согласно части 1 статьи 1 законопроекта административное производство представляет собой порядок защиты в административных судах общей юрисдикции прав и охраняемых законом интересов **юридических лиц**. Вместе с тем частью 2 статьи 11 проекта федерального закона предусматривается, что вступившие в силу судебные решения обязательны для всех **организаций, учреждений и предприятий** независимо от форм собственности. В целях единообразного употребления терминов и последующего толкования норм закона представляется целесообразным в тексте части 2 названной статьи заменить слова "организаций, учреждений и предприятий" словами "юридических лиц". Тем более что организации, учреждения, предприятия в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ) являются юридическими лицами и в кодексе употребляется собирательный термин "организация".

В статьях 26 и 27 законопроекта содержатся положения об административной процессуальной правоспособности и дееспособности юридических лиц и **иных объединений**, которые также требуют уточнения.

В соответствии со статьей 117 ГК РФ в качестве объединений могут выступать общественные и религиозные организации, которые, в свою очередь, являются юридическими лицами. Согласно статье 121 ГК РФ объединения юридических лиц существуют в виде ассоциаций и союзов.

Положения главы 26 ("Особенности производства по делам об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий, общественных движений, фондов, органов общественной самодеятельности") проекта федерального закона следует, на наш взгляд, привести в соответствие с нормами Федерального закона "О некоммерческих организациях" (далее — Федеральный закон).

В соответствии с пунктом 3 статьи 2 Федерального закона некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами. Согласно статье 13.1 Федерального закона все перечисленные виды некоммерческих организаций подлежат государственной регистрации. В связи с этим в главе 26 законопроекта требуется расширить перечень организаций, имеющих право оспорить решение, связанное с государственной регистрацией.

Статьями 69 и 70 проекта закона предусматриваются особенности уплаты и основания освобождения от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 10 статьи 13 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — Налоговый кодекс) государственная пошлина является федеральным сбором, а согласно пункту 2 статьи 12 Налогового кодекса федеральные сборы устанавливаются Налоговым кодексом. Также Налоговым кодексом согласно пункту 2 статьи 12 и пункту 3 статьи 56 устанавливаются льготы по уплате федеральных сборов. В соответствии с пунктом 5 статьи 3 Налогового кодекса ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать обязательные платежи, обладающие признаками налогов и сборов, установленные в ином порядке, чем это определено Налоговым кодексом.

Принятие предлагаемого кодекса потребует внесения большого количества поправок в Налоговый кодекс, в том числе в части определения предмета правового регулирования законодательства о налогах и сборах. В частности, необходимо будет концептуально согласовать вопросы регулирования порядка обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц, вопросы представительства при рассмотрении дел, вытекающих из налоговых правоотношений, допустимости письменных доказательств, перечень лиц, которые не могут быть допрошены в качестве свидетелей.

Так, статья 74 проекта закона предусматривает возможность обращения с жалобой в суд в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно о нарушении его права, свободы, охраняемого законом интереса. Однако с 1 января 2009 вступает в силу правило пункта 5 статьи 101.2 Налогового кодекса, согласно которому решение налогового органа о привлечении лица к ответственности за совершение налогового правонарушения может быть обжаловано в судебном порядке только после обжалования этого решения в вышестоящем налоговом органе. В этом случае срок для обращения в суд исчисляется со дня, когда лицу, в отношении которого было принято указанное решение, стало известно о вступлении его в силу.

В проекте закона крайне некорректно используются термины и понятия, применяемые в рамках законодательства о налогах и сборах, а также определения, которые не закреплены в текстах законов. Отсутствует также единообразие при использовании указанных терминов и понятий.

Так, понятие "налоговые платежи" не является законодательно установленным определением. Еще более некорректным следует признать употребляемое в статье 232 проекта закона понятие "налоги и сборы и иные платежи налогового характера". Исходя из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных им в целом ряде постановлений и определений, налоги и сборы, установленные Налоговым кодексом, — это единственные обязательные платежи налогового характера, поскольку законодательство о налогах и сборах не допускает установления каких-либо иных налоговых платежей.

Проектом закона предусмотрен упрощенный порядок рассмотрения однородных дел на основе модельного решения суда. В связи с этим возникает вопрос о допустимости передачи административным судам на рассмотрение налоговых споров с участием некоммерческих организаций (для физических лиц данная правовая ситуация на практике маловероятна). Согласно пункту 1 статьи 3 Налогового кодекса законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. Данный принцип распространяется и на правила судебной защиты прав и охраняемых интересов налогоплательщиков, которые должны быть едиными.

В целом проект закона нуждается в серьезной концептуальной проработке, а также устранении многочисленных правовых и юридико-технических недостатков.

*А.Н. Галлямов,  
член Комитета Совета Федерации  
по правовым и судебным вопросам*

### **Замечания и предложения по проекту федерального закона № 381232-4 "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации"**

1. Актуальность Кодекса административного судопроизводства (далее — Кодекс) не подлежит сомнению. Скажу больше, Россия запаздывает с его принятием.

Ведь Конституция Российской Федерации (статьи 118, 126, 128) устанавливает виды судопроизводства в России (конституционное, гражданское, уголовное, арбитражное, административное), а также норму, согласно которой порядок осуществления судопроиз-

водства каждого из перечисленных видов определяется соответствующим федеральным законом. В области административного судопроизводства такой закон до сих пор отсутствует. Соответствующие вопросы решаются судами в рамках Гражданского процессуального, Арбитражного процессуального кодексов, а также федерального закона "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушивших права и свободы граждан". Однако сложившаяся практика, по единому мнению представителей судебной власти, экспертов, общества в целом, не в состоянии должным образом обеспечить защиту интересов и прав граждан.

Далее. Россия сегодня одно из немногих государств Европы, не имеющее самостоятельной административной юстиции и административного судопроизводства. В этом смысле мы не в полной мере отвечаем международным стандартам в сфере прав человека. Принятие Кодекса позволяет закрыть этот пробел.

Таким образом, в той мере, в какой это зависит от Совета Федерации, от Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, мы должны приложить максимум усилий, чтобы обеспечить проекту данного закона "зеленую улицу".

2. На мой взгляд, основная задача Кодекса административного судопроизводства заключается в выстраивании баланса прав, интересов личности, с одной стороны, и институтов публичной власти — с другой. Для России эта задача тем более важна, что на протяжении практически всей истории российской государственности подобный баланс отсутствовал, присутствовало доминирование власти над гражданином.

Проект Кодекса, по моему мнению, способствует устранению этого перекоса. Законопроект позволяет выстроить самостоятельный, эффективно функционирующий вид судопроизводства в области взаимоотношений гражданина и публичной власти, основанный на равенстве сторон.

3. Некоторые конкретные соображения по тексту законопроекта.

3.1. Статья 1 (часть 1) устанавливает, что настоящий Кодекс призван защищать интересы человека и гражданина от неправомερных действий и решений "федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов...". Под "иными", по-видимому, по умолчанию подразумеваются федеральные органы законодательной власти — Государственная Дума и Совет Федерации. Когда речь идет об органах государственной власти регионального уровня, данная норма называет в качестве возможного административного ответчика только органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Тем самым из текста статьи 1 не ясно, могут ли выступать административными ответчиками органы законодательной власти федерального и регионального уровня.

Вместе с тем глава 3 "Компетенция судов по рассмотрению административных дел" прямо говорит о том, что органы законодательной власти могут выступать административными ответчиками. Например, пункт "а" части 1 статьи 19 устанавливает, что окружной суд рассматривает в качестве суда первой инстанции дела "об оспаривании законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации...". Пункт "а" части 5 статьи 20 говорит о том, что Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции дела "об оспаривании нормативных правовых актов и ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации".

Указанную нестыковку необходимо устранить. И начать эту работу следует с корректировки части 1 статьи 1.

3.2. Статья 2 (пункт 3) нуждается в более четкой формулировке. Что значит "сходные отношения"? Что значит "действует исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации"? На мой взгляд, было бы лучше использовать следующую формулировку: "В случае отсутствия административно-процессуальной нормы, регулирующей отношения, возникшие в ходе производства по делу, суд при вынесении решения руководствуется практикой вынесения судами приговоров по сходным случаям". Иными

словами, ввести в Кодекс апеллирование к судебным прецедентам. Притом не только к решениям административных судов, но в иных случаях и к решениям судов по гражданским, арбитражным и уголовным делам.

3.3. В статье 4 основания для обращения в административный суд формулируются в виде общего перечня, состоящего из пяти пунктов. Однако не указывается, является ли этот перечень исчерпывающим или по умолчанию он предполагается открытым.

Толкование перечня как открытого имеет определенные преимущества. А именно: оно открывает простор для дополнения указанных оснований иными основаниями. Что важно, поскольку, как известно, жизнь богаче права, она постоянно рождает новые отношения, не предусмотренные перечнем.

Далее. Такое впечатление, что формулировки оснований внутренне дублируют друг друга. Например, создание препятствия осуществлению заявителем его прав, свобод (содержание пункта "б" есть, в сущности, нарушение прав, свобод человека, создание угрозы их нарушения (пункт "а"). Под пункт "а" подпадает также незаконное возложение на заявителя какой-либо обязанности (пункт "г").

Рядовой гражданин ищет в Кодексе формулировки тех проблем, с которыми он сталкивается в реальной жизни (неисполнение закона, обязанностей, волокита, вымогательство, отказ рассматривать конкретную жалобу, вопрос, неправомерные решения и т.п.). А находит в Кодексе "создание препятствия осуществлению заявителем его прав, свобод и охраняемых законом интересов" или "непринятие необходимых мер по реализации прав, свобод и охраняемых законов интересов заявителя".

Считаю такие тяжеловесные формулировки важнейших с точки зрения доступности для рядового гражданина норм существенным недостатком законопроекта. Административное судопроизводство — сфера, где человек судится с властью. И нужно, чтобы в тех случаях, когда это возможно, Кодекс был написан языком, понятным не только специалистам в области права, не только юридически продвинутым лицам, но и простым людям.

Думаю, что устранению отмеченного недостатка способствовало бы включение в содержание статьи 4 положений, ясно, доходчиво описывающих наиболее часто встречающиеся конфликты власти и человека.

3.4. Вызывает сомнения целесообразность введения принципа верховенства административного судопроизводства в случаях, если требования заявителя подведомственны одновременно административным судам, иным судам общей юрисдикции и/или арбитражным судам (часть 2 статьи 5). Не исключено, что в иных случаях рассмотрение дела, например, в первую очередь в арбитражном суде, вынесение решения по нему устраняет необходимость рассмотрения дела в административном суде. Может быть, стоит оставить решение вопроса о том, какой суд должен быть первым в рассмотрении заявления, на усмотрение суда, в который обращается заявитель.

3.5. Часть 2 статьи 11 гласит, что вступившие в силу судебные решения обязательны для всех без исключения (далее идет перечень) и "подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации". Данная норма исключительно важна, так как делает Кодекс законодательным актом прямого действия.

В то же время вызывает вопрос то, каким образом подлежит "неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации" решение суда по делу, которое касается, например, конфликта между органом исполнительной или муниципальной власти Костромской области и жителем этой области по поводу законности того или иного регионального или местного нормативного правового акта. Очевидно, указанная выше норма имеет в виду обязательность исполнения на всей территории России не каких-то вступивших в силу конкретных решений конкретных административных судов, а решений административных судов как определенного института судебной власти, как самостоятельного вида судопроизводства. Было бы целесообразно внести соответствующее уточнение в данную норму.

3.6. Часть 1 статьи 74 устанавливает, что заявитель по делу о нарушении его прав и свобод неправомерным решением, действием или бездействием административного ответчика вправе обратиться в суд в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении. Полагаю, что в иных случаях точно и объективно установить дату такого дня сложно, если вообще возможно. Здесь приходится полагаться на правдивость заявителя или включать в Кодекс положения, предусматривающие проверку верности даты, названной заявителем.

Было бы правильнее, на мой взгляд, установить, что заявитель вправе обратиться в суд с жалобой в течение трех месяцев со дня его письменного уведомления об отказе в удовлетворении его жалобы соответствующим органом или должностным лицом.

3.7. Часть 3 статьи 201 гласит, что после опубликования результатов выборов, референдума жалоба на решения и действия, нарушающие избирательные права граждан в период избирательной кампании или кампании по проведению референдума, может быть подана в суд в течение одного года со дня опубликования результатов выборов или референдума.

Представляется, что это излишне длинный срок. Во-первых, в течение года в обществе сохраняется почва для политической напряженности, обусловленной выступлениями, практическими действиями по сбору материалов для внесения жалобы. Во-вторых, напряженность создается самим ожиданием возможных последствий внесения жалобы. Предлагаю сократить срок подачи жалобы по данным делам до 6 месяцев, максимум до 9 месяцев со дня опубликования результатов выборов или референдума.

**В.И. Анишина,**  
*профессор кафедры конституционного права,  
заместитель руководителя отдела конституционного права  
Российской академии правосудия*

**Заключение  
на проект федерального закона  
"Кодекс административного судопроизводства  
Российской Федерации",  
вносимый в Государственную Думу  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Верховным Судом Российской Федерации**

Разработка и внесение анализируемого законопроекта является важнейшим элементом законотворческой реализации предписаний действующей Конституции Российской Федерации об осуществлении правосудия посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (статья 118).

Принятие федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" представляется весьма важной и своевременной мерой в системе гарантий конституционных прав граждан, предусматривающих необходимость создания в государстве такой системы судебной защиты, которая обеспечивала бы возможность эффективного, своевременного, профессионального разрешения всех категорий правовых споров (в соответствии с нормативным содержанием материального права).

В Российской Федерации до настоящего времени не создана система административного судебного контроля, что существенным образом снижает гарантии правовой защиты граждан в сфере их взаимодействия с исполнительной властью, ее органами и организациями, должностными лицами.

Отмечаю указанные обстоятельства в связи с тем, что полагаю необходимым подчеркнуть значимость создания законодательными средствами комплексного института судебного административного контроля в Российской Федерации, а посему считаю необходимым подчеркнуть важность разработки, внесения и рассмотрения федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" одновременно (в виде законопроектного пакета) с федеральным конституционным законом "Об административных судах Российской Федерации". Это обусловлено также правилами законодательной техники, в соответствии с которой форма осуществления определенной деятельности органов государственной власти не может учреждаться абстрактно, вне согласования с той системой соответствующих органов государственной власти, которые должны будут ее осуществлять (в обоих законопроектах должны быть взаимные бланкет-ные нормы, определяющие компетенцию и полномочия каждого уровня судов, подведомственность дел административным судам в целом, подсудность различных категорий дел отдельным инстанционным образованиям в создаваемой системе административных судов).

В связи с изложенным полагаю не совсем верным, содержащийся в заключении Правительства Российской Федерации на рассматриваемый законопроект вывод о том, что не следует инициировать принятие данного законопроекта до принятия решения по проекту федерального конституционного закона "Об административных судах Российской Федерации". Полагаю более продуктивным, соответствующим правилам законодательной техники и предписаниям Конституции Российской Федерации инициирование объединения законодательных работ по обоим законопроектам (либо как минимум разработку их в тесной параллели).

Относительно содержания анализируемого законопроекта (с целью избежания дублирования замечаний) можно согласиться с основной массой замечаний, содержащихся в заключении Правительства Российской Федерации.

Однако при изучении проекта возникли и другие замечания относительно содержания и структуры законопроекта.

Глава первая проекта (статья 1) содержит определение административного судопроизводства, не согласующееся с общеправовым подходом к определению правосудия как формы осуществления судебной власти посредством рассмотрения судами конституционных, гражданских, административных и уголовных дел (статья 118 Конституции Российской Федерации). То есть судопроизводство (административное в том числе), это порядок рассмотрения и разрешения дел, а не "порядок защиты..." (далее по тексту).

В статье 5 (пункт 3) содержатся нормы об основаниях и порядке приостановления административного судопроизводства в случаях направления запроса в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности примененного или подлежащего применению закона, что структурно никак не может быть оправдано, поскольку глава 1 "Основные положения" может содержать только общие положения, но не регламентацию отдельных процессуальных действий.

Одновременно следует отметить, что проект не содержит норм о порядке, основаниях и сроках приостановления производства по делу, тогда как статья 60 проекта содержит отсылку к этому институту.

В главе 1 содержится перечень принципов судопроизводства, которые лежат в основе организации порядка рассмотрения административных дел, однако не включен такой принцип, как свободный доступ к правосудию, являющийся неотъемлемым началом в реализации права на судебную защиту и содержащийся в статье 6 Европейской конвенции 1950 года, обязывающей государства (и Российскую Федерацию в том числе) обеспечить своевременный доступ к правосудию в случаях необходимости защиты основных прав и свобод человека и гражданина.

В содержание принципа гласности судебного разбирательства (статья 10) включены нормы о порядке выдачи судебного решения (пункты 7–12), что представляет собой ме-

ры по реализации данного принципа, но никак не элементы его содержания. Эти меры сообразно логике законотворческой техники должны быть отнесены к главе 14 проекта.

Главы 2 и 3 логически неверно расположены относительно друг друга. Сначала в законе должны быть сформулированы вопросы подведомственности (и подсудности), а лишь затем определены составы суда, формируемые для рассмотрения этих дел (и регламентирован институт отводов суду). При этом должны использоваться бланкетные нормы, содержащие отсылки к конкретным статьям федерального конституционного закона "Об административных судах Российской Федерации", предусматривающим учреждение соответствующих судебных инстанций.

Определение круга подведомственных административным судам дел требует серьезной доработки. Во-первых, необходимо исключить "конкуренцию" полномочий не только с Конституционным Судом Российской Федерации (хотя и этот вопрос четко не проработан в законопроекте, поскольку он отмечен лишь в статье 5 "Пределы административного судопроизводства", тогда как требуется объемная и содержательная норма о разграничении полномочий в сфере административного судопроизводства), но и с действующими в 15 субъектах Федерации конституционными (уставными) судами.

Во-вторых, в сфере компетенции административной юстиции в большинстве судебных систем мира входят так называемые вопросы проверки обоснованности действий органов государственной власти, поскольку именно в данном сегменте полномочий исполнительной власти в большей мере используется дискреция, а соответственно, возможны нарушения принципов равенства, справедливости, иных основополагающих начал в реализации прав граждан в сфере их взаимодействия с органами исполнительной власти. То есть органы административного судебного контроля (административные суды) должны быть наделены полномочиями проверять правомерность действий органов исполнительной власти по заявлениям заинтересованных субъектов не только на соответствие закону по форме, но и по содержательному аспекту, если это нарушает права определенных субъектов права. По сути, без такого рода полномочий административная юстиция может быть ограничена простой констатацией того, что решение вопросов в сфере прав и свобод отнесено к полномочиям органа власти, действия которого обжалуются.

В проекте не сформулирован принцип формирования состава суда для рассмотрения конкретного дела. Между тем Конституция Российской Федерации предусматривает право каждого на "своего" судью, то есть судью, к полномочиям которого отнесено законное рассмотрение определенного дела. Международные нормы требуют, чтобы при назначении состава суда для рассмотрения конкретного дела были использованы определенные в законе объективные критерии. Для формирования коллегиального состава суда может быть предусмотрена система жеребьевки или "скользящего" графика по алфавитному списку судей конкретного суда. Назначение председательствующего каждого состава суда, рассматривающего конкретное дело, председателем суда тоже не выдерживает критики с позиций необходимости закрепления объективного критерия в назначении судьи для рассмотрения дела.

Глава 4 не содержит положений, регламентирующих состав участников при возникновении споров, в которых затрагиваются интересы неограниченного количества лиц (экологические, техногенные и т.п.). Статья 25 содержательно относится к главе 13 "Судебное разбирательство", а общие права участников судопроизводства связаны с возможностью обращаться в суд и отстаивать свои права.

Непонятна модель сокращенного производства, не дано определение модельного дела, основания его использования в конкретном деле (статья 29).

Требует уточнения объем преюдициальности судебного акта, вступившего в силу по ранее рассмотренному делу (ст.38), поскольку вступившее в силу решение суда не может быть обязательным в отношении лиц, не участвовавших в судопроизводстве по такому делу.

Статья 84 содержит нормы, регламентирующие порядок досудебного урегулирования возникшего спора, однако названа "Предварительное уведомление лиц, участвующих в деле".

Аналогичные несоответствия редакционного и содержательного характера выявлены и отмечены по всему тексту законопроекта, описание их в экспертном заключении вряд ли может быть признано продуктивным методом работы по его совершенствованию. Полагаю, что экспертам будет обеспечена возможность непосредственного обсуждения в составе рабочей группы выявленных погрешностей и недостатков с представлением проработанного текста.

**В.В. Базунов,**  
*заместитель начальника Управления  
государственной защиты прав человека  
Рабочего аппарата  
Уполномоченного по правам человека  
в Российской Федерации*

### **Отзыв на проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации**

Судя по содержанию, представленный на рассмотрение проект федерального закона № 381232-4 "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" призван заменить главу 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), полностью выводя из гражданского процесса производство по делам, вытекающим из публичных правоотношений.

Подобный шаг представляется оправданным и необходимым. Гражданское судопроизводство, стоящее на началах диспозитивности, не имеет органической связи с административными спорами, опирающимися на принцип публичности. Необходимо разграничить процедуру разбирательства по делам, основанным на частно-правовых спорах, и делам, возникающим из административно-властных отношений. Весьма сомнительным представляется их включение в единый кодекс. Бремя доказывания, возможность процессуальной активности суда, сроки обращения, особенности повторного обжалования и иные обстоятельства на сегодняшний день существенно различают эти два типа производства.

В то же время представляется неоправданным включение в предмет регулирования проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — Кодекс) только отношений, связанных с обжалованием гражданами и юридическими лицами незаконных действий и решений должностных лиц и государственных органов.

Административное судопроизводство по определению институт более широкий и включает в себя также целый комплекс отношений, связанных с рассмотрением дел об административных правонарушениях. Однако процедура рассмотрения этих дел не урегулирована самостоятельным нормативным актом. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) имеется несколько глав, содержащих нормы, минимально устанавливающие порядок производства по делам данной категории. Минимальность регулирования подтверждается значительным количеством пробелов в КоАП (основания для отмены решений, порядок в зале судебного заседания, порядок прекращения дела, представление доказательств и др.), отсутствием ряда институтов (реабилитации, обжалования и др.).

Кроме того, сам факт объединения норм материального и процессуального права в единый КоАП вызывает серьезные нарекания, поскольку эти нормативные комплексы имеют различное целевое наполнение. Смещение целей чревато обвинительным уклоном в административном судопроизводстве и нарушением права на справедливое судебное разбирательство.

Согласно толкованиям Европейского суда по правам человека, имеющим обязательную силу для всех государств — участников Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в том числе для России, статья 6 Конвенции о справедливом судебном разбирательстве распространяется, помимо разбирательств по уголовным преступлениям, на разбирательства по иным правонарушениям, если применяемая правовая норма:

— обладает общим действием, а не применяется только в отношении ограниченной группы лиц<sup>1</sup>;

— предполагает наличие санкции (штрафа) карательного и устрашающего, а не восстановительного и компенсационного характера<sup>2</sup>;

— допускает риск лишения свободы<sup>3</sup>.

Следовательно, разбирательство по большинству составов КоАП должно осуществляться в соответствии со стандартами, установленными Европейской Конвенцией.

Обеспечить соблюдение этих стандартов иначе как посредством издания самостоятельного Кодекса административного судопроизводства не представляется возможным.

Вышесказанное не позволяет согласиться в целом с концепцией предложенного проекта Кодекса как не включающего в предмет регулирования производство по делам об административных правонарушениях.

Единство этих процедур и необходимость их объединения в единый административный процесс не вызывает сомнений. Общие принципы разбирательства, перенос бремени доказывания на государственные органы, публичность процесса, связь предметов регулирования — лишь небольшая часть обстоятельств, свидетельствующих об общем порядке рассмотрения дел.

Допущение о возможном последующем включении в текст предлагаемого Кодекса положений о порядке рассмотрения дел об административных правонарушениях не выдерживает критики. Анализ текста проекта показывает, что участники предлагаемого "административного судопроизводства" исключительно заявители — частные лица и ответчики — представители власти. Исходя из этого подхода в проекте Кодекса определены инициаторы и порядок начала рассмотрения дел, а также иные особенности правового регулирования. В связи с этим последующая гармоничная имплементация норм о рассмотрении административных дел маловероятна.

Помимо этого разрозненное регулирование приведет к коллизии и проблеме выбора правовой нормы при рассмотрении жалоб на действия должностных лиц, совершенные в рамках КоАП. Эта проблема существует и в настоящий момент. В практике Уполномоченного по правам человека имеются примеры, когда жалобу гражданина не рассматривали в рамках главы 25 ГПК РФ, указывая на необходимость подачи жалобы в порядке, предусмотренном КоАП. Когда же заявитель пытался обжаловать действия в рамках КоАП, ему рекомендовали обращаться в суд в порядке главы 25 ГПК РФ. Таким образом, право гражданина на доступ к правосудию оказалось нарушенным.

Вероятность этой коллизии усиливается в связи с тем, что проект не разграничивает жалобы на действия должностных лиц в рамках КоАП и на действия, предусматривающие общий порядок обжалования. Глава 24 проекта Кодекса, отсылая к нормам КоАП и одновременно частично регулируя вопросы обжалования решений по административным делам, еще больше углубляет противоречивость правового регулирования. Подобная же коллизия ожидается в вопросах возмещения вреда, причиненного незаконным преследовани-

<sup>1</sup> Вебер против Швейцарии, 22 мая 1990 г., п. 33.

<sup>2</sup> Озтюрк против ФРГ, 21 февраля 1984 г.

<sup>3</sup> Бенам против Соединенного Королевства, 10 июня 1996 г., п. 61.

ем по административным делам, вопросах привлечения к ответственности лжесвидетелей (нет разграничения между частью 2 статьи 45 проекта Кодекса и статьей 17.9 КоАП).

Кроме общего и основного замечания по концепции проекта, в его тексте имеется также ряд других недостатков.

1. Так, часть 2 статьи 1 проекта Кодекса содержит положения об отнесении к ответчикам гражданина либо объединения граждан. Однако это не согласуется с наименованием статьи "Предмет регулирования настоящего Кодекса" и должно быть включено в раздел об участниках административного процесса.

Аналогичным образом не согласуется с наименованием статьи второе предложение в части 2 и часть 4 статьи 2, а также часть 1 статьи 5 проекта Кодекса (часть 1 статьи 5 должна быть логически включена в статью 1).

2. В статье 2 проекта Кодекса среди законодательства об административном производстве не названы нормы Конституции и международных актов. В то же время их приоритет в регулировании процессуальных отношений не должен вызывать сомнений.

3. Неясным остается назначение статьи 4 проекта Кодекса. Является ли право на обращение в этом контексте принципом административного судопроизводства (тогда содержание статьи должно строиться в ином ключе) либо это уточнение предмета административного судопроизводства (тогда эти положения необходимо включить в статью 1).

4. В проекте Кодекса в статьях 1, 2 и 5 не разграничивается предмет ведения с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. В каком порядке должны рассматриваться жалобы юридических лиц на действия государственных органов — не ясно.

5. Особые возражения вызывает статья 3 проекта Кодекса "Задачи административного производства". Категорически неправильным представляется включать в число задач "правильное" рассмотрение дела. Подобный подход чреват возобновлением учения об "объективной истине" в правосудии и ориентировании на следственную форму процесса вместо состязательной. Полагаем, что "правильное" рассмотрение дела необходимо заменить на "справедливое". Кроме того, необходимо отразить, в чем заключается принцип процессуальной справедливости (в контексте международных стандартов). Также следует выделить в качестве отдельных задач защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителей и задачу защиты государственных и общественных интересов.

Следственная, а не состязательная форма процесса также усматривается в части 2 статьи 8 проекта Кодекса, которая называется "Осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон". Толкование, которое дается в этой части, не имеет ничего общего с состязательностью и практически воспроизводит статью 20 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, являвшуюся квинтэссенцией следственного производства. Принцип всесторонности и полноты прослеживается на протяжении всего проекта Кодекса (часть 2 статьи 39, статья 119, часть 3 статьи 138 и др.)

Бесспорно то, что состязательность неприменима при обжаловании нормативных актов. В подобных делах, учитывая специфику и невозможность повторной жалобы на нормативный акт, действительно необходима полнота и всесторонность исследования. В связи с этим представляется возможным, сохранив общую состязательность административного судопроизводства, закрепить объективность, полноту и всесторонность исследования как исключение, применимое только к названной категории дел.

6. Вызывает серьезные возражения идея сокращенного производства на основе "модельного дела" (статья 29 проекта Кодекса). Сокращенное производство как частичное ограничение права гражданина на доступ к правосудию может иметь место только с его согласия. В то же время проект предусматривает возможность объединения дел для сокращенного производства не только по ходатайству самих заявителей, но и по инициативе суда (без уточнения о согласии заявителей).

7. Нельзя согласиться с положениями статьи 33 проекта Кодекса об обязательном представительстве в судебных инстанциях выше межрайонного суда и о представительстве интересов только адвокатами. Эта позиция противоречит положениям Конституции

Российской Федерации (с учетом толкований Конституционного Суда Российской Федерации) и Европейской Конвенции (прямо закрепляющей право усмотрения обвиняемого). Кроме того, положения части 8 статьи 73 проекта Кодекса, предусматривающие взыскание оплаты труда представителя, назначенного судом, с проигравшей стороны, являются дополнительным материальным обременением заявителей.

8. Статья 37 проекта Кодекса в части 1 допускает неудачную терминологию, обязывая гражданина доказать нарушение его прав. Учитывая, что часть 2 возлагает на орган власти доказывание законности решения, правильнее было бы возложить на заявителя обязанность по доказыванию ограничения его прав, поскольку нарушение прав всегда означает незаконность решения. Таким образом, на заявителя возлагается двойная обязанность доказывания. Необходимо установить требование, что, если госорган не докажет законность ограничения права, право считается нарушенным.

Кроме того, неясной остается обязанность доказывания по одновременно поставленным в жалобе вопросам, касающимся возмещения морального и материального вреда (см., например, часть 1 статьи 124 проекта Кодекса).

9. Весьма спорной представляется статья 60 проекта Кодекса, допускающая приостановление процессуальных сроков одновременно с приостановлением производства по делу. Отсутствие оснований и механизма приостановления производства по делу в проекте (единственный случай — часть 4 статьи 94) допускает произвольность в принятии подобного вида решений. В то же время разумный срок судебного разбирательства — конституционное право гражданина, и его ограничение должно отвечать такому критерию, как правовая определенность.

10. Статья 69 проекта Кодекса, устанавливая суммы государственных пошлин, вступает в противоречие с Налоговым кодексом Российской Федерации, вторгаясь в вопросы его правового регулирования. Кроме того, ставки выше прожиточного минимума и МРОТ (10 000 рублей для обращения в Верховный Суд Российской Федерации) представляют собой непреодолимый имущественный ценз для малоимущих граждан. Следует предусмотреть возможность освобождения судом данной категории лиц от уплаты пошлины.

11. Нельзя согласиться с требованием статьи 76 проекта Кодекса (пункт "в"), возлагающей на заявителя обязанность прилагать к жалобе в суд доказательства, подтверждающие факт нарушения его прав. Отсутствие доказательств не может служить основанием для оставления жалобы без движения (часть 1 статьи 80 проекта Кодекса). Во-первых, доказательства могут быть представлены в суде первой инстанции, во-вторых, истребование доказательств может осуществляться судом по ходатайству сторон в случае невозможности самостоятельного получения. В-третьих, при рассмотрении жалоб на нормативные акты суд не связан доводами и доказательствами сторон и по своей инициативе вправе собирать доказательства.

12. В противоречие со статьей 17.3 КоАП вступит часть 3 статьи 91 проекта Кодекса.

13. Весьма спорным является правило о занесении в протокол содержания завершающих консультаций суда со сторонами (часть 3 статьи 119 проекта Кодекса). Поскольку на суд в этих консультациях наложены определенные ограничения (часть 1), отсутствие фиксации позиции суда влечет декларативность ограничений.

14. Срок до двух недель на изготовление итогового решения после его провозглашения (статья 122 проекта Кодекса) представляется явно неадекватным. Ограничивая срок обращения гражданина в суд тремя месяцами, закон исходит из оперативности рассмотрения подобных дел и должен обеспечивать эту оперативность со стороны всех участников, включая суд.

15. Неурегулированным остается вопрос о возможности обжалования протокольных определений, об их отличии от иных определений, выносимых в письменной форме (статья 135 проекта Кодекса).

*Л.В. Борисова,  
старший научный сотрудник отдела участия прокурора  
в гражданском и арбитражном судопроизводстве,  
прокурорского надзора за исполнением законов  
в исполнительном производстве и в сфере  
административных правонарушений НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации.*

**Заключение  
на проект федерального закона  
"Кодекс административного судопроизводства  
Российской Федерации",  
вносимый в Государственную Думу  
Верховным Судом Российской Федерации**

Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации рассмотрен внесенный Верховным Судом Российской Федерации проект федерального закона № 381232-4 "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации".

Указанный проект призван регулировать порядок административного судопроизводства в административных судах общей юрисдикции в целях защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителей, а также общественных и государственных интересов от неправомерных решений и действий (бездействия) административных ответчиков.

Необходимость принятия данного законопроекта обусловлена тем, что существующая в настоящее время процедура рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях не в полной мере соответствует действующей Конституции Российской Федерации и некоторым законодательным актам материально-правового характера. Так, положением части 2 статьи 118 Конституции предусматривается осуществление судебной власти посредством не только конституционного, гражданского, уголовного, но и административного судопроизводства. Кроме того, вступление России в Совет Европы обязывает к приведению процессуальных институтов и норм в соответствие с базовыми актами европейского уровня.

В то же время представленный на обсуждение законопроект, на наш взгляд, нуждается в доработке и конкретизации отдельных норм, а именно:

1. Целесообразно привести к единообразию используемые в тексте законопроекта понятия "постановление", "решение", "определение" (статьи 11, 182, 202 и др.). При этом необходимо учитывать, что понятие "постановление" является более емким, нежели "решение" и "определение".

2. В пункте "а" части 1 статьи 18 допущена техническая ошибка. Следует заменить статью 16 законопроекта на статью 17.

3. Пункт "ф" статьи 18 определяет рассмотрение межрайонными судами в качестве суда первой инстанции дел по спорам о прохождении службы служащими государственных и муниципальных учреждений, которым присвоены классные чины, включая споры о карьере. Вместе с тем в статье ничего не говорится о государственных служащих, имеющих специальные звания (как будет решаться вопрос с данными лицами?).

4. В статье 24 проекта к лицам, участвующим в деле, отнесены только третьи лица, заявляющие самостоятельные требования по жалобе, тогда как о третьих лицах, не заяв-

ляющих самостоятельных требований по жалобе, речь в данной статье не идет. Вместе с тем в статье 119 содержится указание на третьих лиц как заявляющих, так и не заявляющих самостоятельных требований. Полагаем необходимым устранить указанные противоречия, а также дополнить содержание проекта статьями, определяющими процессуальное положение указанных лиц.

5. На наш взгляд, следует исключить часть 3 статьи 24 проекта, содержащую указание на то, что по делам об обжаловании действий (бездействия) должностного лица административным ответчиком является организация, в которой оно работает. Данное положение вытекает из норм материального права (ГК РФ, ТК РФ).

6. По аналогии с существующими нормами ГПК РФ и АПК РФ наименование статьи 25 проекта целесообразно изменить на "Права и обязанности лиц, участвующих в деле". В пункте 2 данной статьи произвести замену слова "представителю" на слово "правопреемнику".

7. Статью 27 проекта после слов "...объединениям" дополнить словами "с момента государственной регистрации".

8. Абзац 2 части 2 статьи 29 проекта, предоставляющий судье право по своему усмотрению решать вопрос о вызове в судебное заседание заявителя и административного ответчика, противоречит положениям пункта "б" части 3 статьи 156 проекта, согласно которым дело считается нерассмотренным в отсутствие кого-либо из участвующих в деле лиц, а также положениям Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ратифицированной Российской Федерацией.

9. Статья 32 не предусматривает возможность для прокурора вступить в процесс для дачи заключения по делу, тогда как такая форма участия предусмотрена в действующих АПК РФ, ГПК РФ и КоАП РФ.

10. Главу 4 проекта следует дополнить статьей, посвященной регламентации порядка замены ненадлежащего ответчика в следующей редакции:

"Статья 28.1. Замена ненадлежащего ответчика

1. В случае, если при подготовке дела к судебному разбирательству или во время судебного разбирательства в суде первой инстанции будет установлено, что жалоба подана в отношении не того административного ответчика, который должен отвечать по жалобе, суд может по ходатайству или с согласия заявителя допустить замену ненадлежащего ответчика надлежащим.

2. Если заявитель не согласен на замену административного ответчика, суд может с согласия заявителя привлечь это лицо в качестве второго ответчика.

3. После замены ненадлежащего ответчика или вступления в дело второго ответчика рассмотрение дела производится с самого начала.

4. О замене ненадлежащего ответчика надлежащим или привлечении надлежащего ответчика в качестве второго ответчика суд выносит определение.

5. Если заявитель не согласен на замену ответчика другим лицом или на привлечение этого лица в качестве второго ответчика, суд рассматривает дело по предъявленной жалобе".

11. Главу 5 законопроекта следует дополнить нормой, посвященной полномочиям представителя, по аналогии со статьей 54 ГПК РФ и статьей 61 АПК РФ.

12. Часть 4 статьи 44 проекта целесообразно изложить в той же редакции, что и нормы частей 3 и 4 статьи 69 ГПК РФ.

13. Главу 6 проекта следует дополнить статьей, регламентирующей объяснения сторон и третьих лиц (по аналогии со статьей 68 ГПК РФ).

14. Поскольку положение пункта 1 статьи 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года предусматривает рассмотрение дел судом в разумный срок, считаем целесообразным часть 1 статьи 80 проекта после слов "предоставляет ему" дополнить словом "разумный".

15. В наименовании статьи 119 законопроекта использование слова "консультация" представляется спорным. Так, даются следующие значения слова "консультация" в Толковом словаре русского языка СИ. Ожегова: 1. Совещание специалистов по делу, вопросу. 2. Совет, даваемый специалистом. Представляется более правильным применить традиционное словосочетание, используемое в гражданском и арбитражном судопроизводстве — "прения сторон".

16. Часть 1 статьи 40 проекта декларирует принцип непосредственности исследования доказательств, однако данный принцип не нашел своей реализации в представленной редакции части 3 статьи 121, где указано, что при рассмотрении дела по новому требованию суд вправе считать исследованными доказательства по прекращенному делу без их нового исследования.

17. Часть 1 статьи 141 проекта после слов "назначает лицу, подавшему жалобу" дополнить словом "разумный" (по тем же основаниям, что и в пункте 15 настоящего заключения).

18. Пункты 2—8 статьи 33, статьи 137, 152, 168 и другие проекта ограничивают право граждан на личное ведение своих дел в суде, а также противоречат пункту 1 статьи 33 законопроекта.

19. Проектом прокурору не предоставлено право на принесение представлений в суд кассационной и надзорной инстанций, а также на пересмотр дел по вновь открывшимся обстоятельствам. Вместе с тем наименование статьи 165 содержит указание на слово "представление", которое может принести только прокурор. Целесообразно устранить указанное противоречие и дополнить проект нормами, закрепляющими порядок подачи кассационных и надзорных представлений или жалоб, а также подачи представлений, заявлений о пересмотре судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам.

20. Пункт "д" части 3 статьи 156 проекта повторяет положение пункта "а" части 3 данной статьи. С целью исключения повтора предлагаем пункт "д" статьи 156 исключить.

21. Главу 15 проекта следует дополнить статьей "Нарушение или неправильное применение норм материального права" по аналогии со статьей 363 ГПК РФ, частью 2 статьи 270 АПК РФ.

22. Полагаем целесообразным главу 16 дополнить нормой о лицах, имеющих право на обращение в суд надзорной инстанции, по аналогии со статьей 376 ГПК РФ.

23. Статью 162 "Содержание надзорной жалобы" необходимо дополнить указанием на существенное нарушение норм материального и процессуального права, тем более что согласно части 1 статьи 168 проекта "основанием к отмене (изменению) постановления (определения) суда в порядке надзора являются существенные нарушения норм материального и процессуального права...".

24. Статья 167 противоречит положению, согласно которому суд должен уведомить всех лиц, участвующих в деле, а не только не обратившихся в суд с надзорной жалобой.

25. В содержании части 2 статьи 180 проекта следует исключить слово "иск".

26. Положение части 3 статьи 220 проекта, согласно которому если лицо, подавшее жалобу и надлежащим образом извещенное о времени и месте судебного заседания, не явилось в суд, то суд вправе рассмотреть дело по существу в его отсутствие, противоречит нормам Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В связи с изложенным представленный проект федерального закона должен быть доработан с учетом высказанных замечаний и предложений.

**В.Н. Григорьев,**  
*ученый секретарь ученого совета ГОУ ВПО*  
*"Московский университет Министерства внутренних дел*  
*Российской Федерации"*

**Заключение**  
**на проект федерального закона № 381232-4**  
**"Кодекс административного судопроизводства**  
**Российской Федерации"**

По поручению председателя Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам от 4 декабря 2007 г. № 3.2-17/1839 дается экспертное заключение по проекту федерального закона № 381232-4 "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации".

В результате изучения и анализа текста проекта федерального закона № 381232-4 "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации", внесенного в Государственную Думу Верховным Судом Российской Федерации, других законов и иных представленных материалов можно сделать следующие выводы и заключения.

В целом кодекс законов об административном судопроизводстве представляется актуальным, необходимым и в современной ситуации назревшим. В связи с этим его разработку и принятие следует приветствовать.

Изучение данного проекта федерального закона убеждает в том, что это в целом квалифицированно выполненный документ, опирающийся на Конституцию Российской Федерации и другие действующие законодательные акты, отражающий реалии современной правоприменительной практики. Поэтому его можно рассматривать как реальную перспективу дальнейшего совершенствования законодательства в области административного судопроизводства.

Вместе с тем проект федерального закона № 381232-4 вызывает ряд замечаний как концептуального, так и частного характера.

*Замечания концептуального характера*

1. Законодательное регулирование порядка административного судопроизводства носит весьма сложный системный характер, поэтому принятие кодекса административного судопроизводства возможно только одновременно с внесением изменений в другие законодательные акты, в разной степени регулирующие данную сферу правоотношений: федеральное конституционное законодательство о судебной системе Российской Федерации, административное, финансовое, налоговое законодательство, арбитражно-процессуальное законодательство, законодательство об исполнительном производстве и т. д.

Это во много крат усложняет положение разработчиков данного законопроекта, но ведь и задача перед ними стоит не уровня написания дипломной работы.

2. Принятие федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" (далее — Кодекс) возможно только в условиях реального финансово-экономического обоснования. Представленный соответствующий документ — это просто филькина грамота, скорее всего имеющая мало общего с действительным положением дел.

3. Имеются основания сомневаться в целесообразности помещения в Кодекс раздела VI, предназначенного регулировать особенности рассмотрения и разрешения споров по отдельным категориям дел.

Во-первых, само по себе наличие такого раздела свидетельствует не столько об особенностях предмета регулирования, сколько о том, что не удалось достичь необходимой степени его унификации.

Во-вторых, регулирование особых производств в проекте Кодекса по объему сопоставимо с регулированием общего порядка и по количеству статей составляет четверть от его объема, что добавляет сомнений в оптимальности такого подхода.

В-третьих, многие нормы особого производства дублируют нормы общего судопроизводства (статьи 238 и 127, статьи 222 и 148, статьи 247 и 134), некоторые просто непосредственно к ним относят (статьи 210 и 78, 79, 80, статьи 236 и 85), целесообразность других вызывает сомнения (статьи 223, 207, 208, 212). Это еще одно свидетельство возможности нормативного регулирования без выделения особых производств.

### *Замечания частного характера*

1. Представляется целесообразным уточнить название документа. Кодекс — это форма законодательства, а не форма деятельности. Поэтому точнее будет название "Административно-процессуальный кодекс" или "Кодекс законов об административном судопроизводстве".

2. Необходимо уточнить в статье 2 перечень законодательных актов, определяющих порядок административного судопроизводства. Помимо указанного в ней Кодекса он безусловно определяется Конституцией Российской Федерации, а также рядом федеральных конституционных законов о судебной системе. В данном контексте неожиданной является норма статьи 17 Кодекса о том, что порядок рассмотрения административных дел определяется еще и законами субъектов Российской Федерации

Кроме того, в статье 2 целесообразно определить приоритет норм Кодекса перед нормами других федеральных законов в сфере регулирования порядка административного судопроизводства.

3. Норму статьи 5 о приоритете производства в административном суде перед иными судами необходимо скоррелировать с нормой пункта 7 части 1 статьи 24.5 КоАП, устанавливающей приоритет уголовного судопроизводства.

4. Норма статьи 9 требует уточнения. Во-первых, из нее непонятно, какие это "такие" доказательства: все, которые оценивались, или только те, в отношении которых возникают сомнения. Во-вторых, необходимо определить предмет сомнения: касается ли оно законности получения доказательства, или его относимости, или виновности должностных лиц, и т.п. В-третьих, некорректна фраза об использовании доказательств "против гражданина". Это просторечное выражение противоречит сложившимся доктринальным и законодательным представлениям о доказательствах в сфере правоприменения, в том числе и определению доказательства в данном Кодексе (статья 35).

5. Норма о запрете личного ведения гражданами дел в судах в статье 33 представляет, на наш взгляд, нечто противоположное демократизации системы судопроизводства, обозначаемое часто категорией "бюрократизация".

Неправомерным представляется также лишение в статье 33 руководителей организаций права представлять в суде свои организации.

С учетом результатов реформы высшего образования необходимо уточнить требование к работникам юридических служб иметь высшее юридическое образование: какие из предусмотренных видов профессиональной квалификации имеются в виду — бакалавр, магистр, специалист. На практике нередко (и не без оснований) бакалавров не признают как лиц, имеющих высшее образование.

6. Следует определиться, является ли исключение в статье 38 проекта Кодекса из преюдиций выводов, содержащихся в решении суда по гражданскому и арбитражному делу, позицией или это технический недочет.

7. В части 4 статьи 44 необходимо устранить редакционный повтор и, кроме того, сузить основания отказа от дачи свидетельских показаний судьями и др. (пункт "б" части 4) лишь обстоятельствами, связанными с предметом данного спора, не расширяя их на всю профессиональную деятельность перечисленных в пункте "б" части 4 статьи 44 лиц.

8. В статье 51 требуется редакционная правка: в протокол заносится не "выход на место", а сведения о ходе и результатах выхода на место.

9. Мы полагаем нонсенсом введение в обиход судопроизводства выражения "специалист в области права" (статья 118).

10. Представляется надуманной юридическая конструкция в статье 121, ставящая вопрос о продолжении производства по делу в зависимость от согласия либо несогласия административного ответчика на изменение предмета требования. Устойчивость этой конструкции могут придать только объективные критерии разрешения данного вопроса.

11. Норма об особом мнении судьи (ст. 126) предполагает регулирование порядка совещания судей при коллегиальном рассмотрении дела, что в данном Кодексе отсутствует.

12. В статьях 138 и 144 усматривается путаница понятий пределов рассмотрения дела в суде, предмета рассмотрения и новых материалов, представленных в суд кассационной инстанции. Представляется необходимым четко определиться с указанными понятиями и сформулировать соответствующие нормы с учетом действительного содержания этих понятий.

13. В статье 139 сроки на подачу кассационной жалобы измеряются в единицах (неделях), порядок исчисления которых в общих нормах о сроках (статьи 57, 58) не регламентирован. Представляется необходимым либо определить порядок исчисления сроков в неделях, либо предусмотреть в статье 139 вместо недель исчисление сроков сутками (соответствующим их количеством).

14. Несolidно выглядит норма о консультации суда с представителями сторон по правовым вопросам (статья 152). Или авторы проекта Кодекса исходят из представления о неизбежности внедрения и в систему судопроизводства захлестнувшего Россию поветрия — назначения некомпетентных лиц?

15. В статьях 154, 156, 123, 124 и других Кодекса необходимо определиться с терминологией, имея в виду, что решения принимают, а постановления и определения выносят.

Высказанные суждения и замечания направлены на совершенствование правовых норм, содержащихся в тексте проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также на оптимизацию в рамках предусмотренного порядка процедуры его принятия и введения в действие.

*И.Б. Михайловская,  
главный научный сотрудник сектора проблем правосудия  
Института государства и права РАН*

**Заключение**  
**на проект федерального закона**  
**"Кодекс административного судопроизводства**  
**Российской Федерации",**  
**внесенный Верховным Судом Российской Федерации**

Проект вызывает значительное количество замечаний, наиболее существенными из которых являются следующие.

1. Авторы законопроекта (далее — Проект) нечетко определились с формой административного судопроизводства: является ли она состязательной или розыскной. С одной стороны, в ухудшенной редакции воспроизводится статья 12 ГПК РФ (статья 7 Проекта),

то есть провозглашается состязательное начало, а с другой — столь существенно расширяются пределы активности суда (определение предмета доказывания — часть 1 статьи 35 Проекта, установление фактов независимо от доказательств, представленных "заявителем" и "административным ответчиком", — часть 2 статьи 39 Проекта и др.), что доминирует начало розыскное.

При этом нет прописанных в Проекте гарантий того, что такая активность суда не ущемит права и интересы частного лица — "заявителя".

Следует подчеркнуть также, что осуществление судопроизводства на основе состязательности закреплено в пункте 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации. Особенности административного судопроизводства могут конкретизировать действие этой нормы, но не должны противоречить ей.

Чтобы учесть специфику административного судопроизводства, где возможности заявителя — частного лица, как правило, уступают возможностям "административного ответчика", на наш взгляд, следует указать те конкретные действия, которые суд вправе осуществлять в помощь заявителю.

2. Крайне нечетко сформулированы положения, касающиеся обязанности доказывания (статья 37 Проекта). Непонятно, как отграничить отсутствие у заявителя обязанности доказывать незаконность обжалуемого решения, действия (бездействия) от его обязанности доказать факт нарушения (или угрозы нарушения) охраняемых законом его прав, свобод и интересов (часть 1 статьи 37 Проекта).

3. В главе 4 "Лица, участвующие в деле" отсутствует термин "стороны", который используется и ГПК РФ (статья 38) и в УПК РФ (главы 6,7). В силу этого остается неясным статус третьих лиц, когда они привлекаются по инициативе суда (часть 2 статьи 24 Проекта).

4. Нет четкости и в самой концепции, касающейся социального назначения административного судопроизводства, в силу чего возникает ряд вопросов. Совместимо ли оно со взиманием пошлины при обращении частного лица за защитой своих прав? Каковы основания ареста имущества (пункт "в" части 1 статьи 81 Проекта)? Какие дополнительные возможности для защиты своих прав (по сравнению с гражданским судопроизводством) дает административное судопроизводство частному лицу? Ответа на эти вопросы нет и в пояснительной записке.

5. Непонятно, каков порядок появления в процессе специалиста, каковы его статус и отличия от эксперта. В главе 6 Проекта нет упоминания о таком источнике доказательств, но в статье 103 Проекта он упоминается, при этом от ответственности за заведомо ложные "разъяснения" (объяснения? показания?) почему-то освобождается (статья 103).

Вообще отношение авторов Проекта к подложному доказательству достаточно своеобразно. Суд может просто исключить его и разрешить дело на основании других доказательств (статья 115). Между тем статья 303 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за фальсификацию доказательств и по гражданским, и по уголовным делам. Вряд ли административное судопроизводство, когда оно возникает, должно быть исключением.

6. Весьма сомнительна замена такой части судебного разбирательства, как прения сторон, "завершающими консультациями" (статья 119). Помимо прочего, такая замена вряд ли сочетается с принципом гласности, который провозглашен в статье 10 Проекта.

7. Остается неясным, действует ли в административном судопроизводстве запрет поворота к худшему и имеет ли какие-то пределы ревизионное начало в суде надзорной инстанции. Слишком широкое понятие "публичного интереса" не конкретизировано (статья 164 Проекта), что может причинить ущерб правам и законным интересам частных лиц.

Тот факт, что запрет поворота к худшему сформулирован только для производства по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, приводит к выводу об отсутствии принципа при обжаловании решений по всем другим делам.

8. Ряд положений Проекта свидетельствует о недооценке социальной ценности самой процедуры судопроизводства. Так, в части 2 статьи 169 Проекта говорится о том, что "правильное по существу судебное постановление (определение) не может быть отмене-

но по одним лишь формальным соображениям". Хотелось бы знать, какие именно процедурные нарушения не подпадают под категорию формальных соображений.

Проект вызывает и ряд других замечаний, в том числе тех, которые приведены в заключении Правительства Российской Федерации.

Таким образом в силу сказанного Проект нуждается в существенной доработке и в настоящем его виде не может быть одобрен.

**В.В. Полянский,**  
*заведующий кафедрой государственного  
и административного права  
Самарского государственного университета*

**Заключение  
на проект федерального закона  
"Кодекс административного судопроизводства  
Российской Федерации",  
вносимый в Государственную Думу  
Федерального Собрания Российской Федерации**

Законодательная инициатива Верховного Суда Российской Федерации имеет под собой конституционное основание (статья 118 Конституции Российской Федерации) и диктуется рядом причин, требующих совершенствования существующей системы судопроизводства по административным делам.

Практическая целесообразность принятия федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" (далее — Кодекс) связана с необходимостью создания дополнительных гарантий прав граждан, иных физических и юридических лиц при рассмотрении споров с органами государственной и муниципальной власти. Целью принятия Кодекса также является выработка мер по защите слабой стороны в подобных спорах, каковой, как правило, является физическое либо юридическое лицо, не наделенное властными полномочиями, не обладающее равными с органами власти возможностями по собиранию и представлению в суд необходимой информации, доказательств.

Существенную роль в обеспечении прав человека и гражданина может сыграть инквизиционный характер административного судопроизводства, предлагаемый проектом Кодекса. Кроме того, формирование специальных процедур в рамках административного судопроизводства могло бы способствовать сокращению административного, в том числе коррупционного, влияния на деятельность суда, усилив таким образом независимость судебной власти. Справедливо мнение Верховного Суда Российской Федерации о том, что некоторые процессуальные правила рассмотрения административных споров могли бы предотвратить использование суда в политических целях.

Проект Кодекса, будучи в целом позитивным, имеет некоторые несовершенства, устранимые в процессе доработки после этапа первого чтения в Государственной Думе.

В целях устранения некорректности в определении круга заявителей в Кодекс следует включить положение, согласно которому установленные Кодексом права заявителей-граждан распространяются также и на иностранных граждан и лиц без гражданства, когда они являются стороной в деле. Такая норма может быть помещена в статью 1 Кодекса.

Принимая во внимание принцип приоритета прав гражданина, закрепленный статьей 9 Кодекса, территориальную подсудность следовало бы установить по месту жительства заявителя, а не по месту нахождения административного ответчика, как это предусмотрено статьей 16 Кодекса. Возможен альтернативный вариант — определение территориальной подсудности по выбору заявителя. Такой подход позволит в соответствующую

щих случаях устранить территориальную связанность суда и ответчика — органа власти, на подведомственной территории которого находится суд.

Исходя из функционального предназначения прокуратуры, целесообразно включить в перечень органов и должностных лиц, имеющих право на обращение в суд в защиту прав, свобод и интересов других лиц, предусмотренный статьей 31 Кодекса, прокуроров, права которых закреплены в статье 32 Кодекса. Также следует указать на то, что прокурор реализует "иные права в соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации".

Соответствует общей идее создания благоприятных условий для защиты заявителями своих прав замысел о том, что государственная пошлина предварительно не уплачивается, однако размер государственной пошлины, предусмотренной статьей 69 Кодекса, представляется очень высоким для физических лиц, а в случаях участия в деле в качестве заявителей малых предприятий — и для юридических лиц.

Следует устранить технические погрешности, уточнив ссылки, указанные в подпункте "а" части 1 статьи 18, части 5 статьи 73 Кодекса.

Иницируемый проект Кодекса имеет предметную связь с проектом федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в Российской Федерации", который принят Государственной Думой в первом чтении. Кодекс необходим для обеспечения судебного рассмотрения дел именно в административных судах. В целях гармонизации законодательного процесса по вопросам административного судопроизводства институциональный федеральный конституционный закон и процессуальный закон (Кодекс) должны рассматриваться и приниматься одновременно, "пакетом". Кроме того, необходимо изменение Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" в целях включения в судебную систему административных судов (такая необходимость обусловлена содержанием проекта ФКЗ "О федеральных административных судах в Российской Федерации"), что можно сделать внесением изменений в этот закон одновременно с принятием Кодекса.

В целом проект Кодекса не исключает возможности неоднозначных оценок по различным основаниям — теоретическим, практическим, из корпоративных, административных и иных соображений. Вместе с тем существующая практика "разбросанности" административных дел по различным судам не является оптимальной и приемлемой.

С учетом изложенного проект федерального закона "Кодекс административного судопроизводства в Российской Федерации" представляется концептуально выдержанным, что позволяет рекомендовать его к принятию Государственной Думой в первом чтении.

*Е.Н. Сидоренко,  
начальник Правового управления Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации*

### **Заключение на проект федерального закона № 381232-4 "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации"**

В представленной редакции проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — проект Кодекса, или проект) не лишен целого ряда недостатков, требует тщательной концептуальной проработки с учетом следующего.

Прежде всего проект Кодекса не отвечает требованию определенности, предъявляемому к нормам любого закона. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что исходя из положений Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как в правовом государстве законы должны содержать четкие и по-

нятные любому гражданину и должностному лицу нормы. Формулировка нормы закона не может допускать произвольного толкования, она должна ясно устанавливать правила поведения и степень усмотрения органов власти (постановление от 20.02.2001 № 3-П, определение от 14.07.1998 № 86-О и др.).

С учетом этого понятийный аппарат, используемый в проекте Кодекса, нуждается в уточнении. В нем, например, не сформулировано ключевое понятие "административное судопроизводство". Определение, которое дается в части 1 статьи 1 проекта, носит общий характер и не содержит указания на конкретное назначение и задачи данного вида судопроизводства, на характерные признаки, отличающие его от других видов судопроизводства, прежде всего гражданского. В результате отсутствует правовая и методологическая основа для формулировки основополагающего для процесса понятия "административное дело", о котором говорится в статье 3 проекта Кодекса.

Проектом не определено место административного суда в судебной системе Российской Федерации. Не ясно, можно ли его отнести к специализированным судам. Так, специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации". Полномочия, порядок образования и деятельности специализированных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом (часть 2 статьи 26 названного федерального конституционного закона). В настоящее время судебная система Российской Федерации не включает межрайонные суды, о которых идет речь в части 2 статьи 12, части 2 статьи 13, статье 18 проекта, и окружные суды (статья 19 проекта).

Проектом Кодекса в систему административных судов включены мировые судьи. Однако мировые судьи согласно части 2 статьи 4 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и не могут относиться к специализированным судам.

Согласно части 1 статьи 2 проекта порядок административного судопроизводства в судах определяется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. Однако частью 3 статьи 17 проекта Кодекса предусмотрено, что мировой судья рассматривает административные дела в порядке, установленном Кодексом, а также законом субъекта Российской Федерации. Учитывая, что в соответствии с пунктом "к" статьи 72 Конституции Российской Федерации административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в проекте следует определить объем полномочий субъектов Российской Федерации в части издания административно-процессуальных актов.

Из проекта закона усматривается, что средство возбуждения административного судопроизводства — жалоба или заявление. Обращение в суд лица, права которого нарушены, именуется жалобой (часть 1 статьи 4 проекта). Обращения в суд должностных лиц, государственных органов и органов местного самоуправления именуется заявлениями (часть 3 статьи 4 проекта). Нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ) и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) предусмотрено, что таким средством является заявление независимо от субъекта правоотношения.

Представляется, что и в рассматриваемом проекте Кодекса должна быть соблюдена единая терминология.

В статьях 17—21 проекта нечетко определена подсудность дел, подлежащих рассмотрению в судах, что неизбежно приведет к конкуренции норм Кодекса с нормами других федеральных законов, в частности ГПК РФ (статьи 22—27), АПК РФ (статьи 27—34), КоАП РФ (статья 23.1).

Так, статьей 17 проекта мировые судьи не уполномочены рассматривать по первой инстанции дела об административных правонарушениях. Не отнесены проектом (статья 21) к подсудности военных судов дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы. В то же время согласно пункту "р" части 1 статьи 18 проекта межрайонный суд рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела о назначении физическим и юридическим лицам наказаний за административные правонарушения, отнесенные к компетенции федеральных судов (кроме дел, по которым в качестве меры административного наказания может быть назначен административный арест).

Исходя из норм статьи 2 проекта порядок судопроизводства по административным делам определяется Кодексом. Однако положения проекта Кодекса никак не регламентируют порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Более того, согласно части 2 статьи 19 проекта окружной административный суд рассматривает в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства, в качестве суда второй инстанции административные дела по жалобам на не вступившие в законную силу постановления межрайонных судов, следовательно, и постановления о назначении наказаний за административные правонарушения. Однако в соответствии с частью 2 статьи 224 проекта жалобы на постановления и определения судьи районного суда, судьи гарнизонного военного суда, мирового судьи и судьи арбитражного суда рассматриваются в порядке, установленном КоАП РФ. При этом обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных коллегиальным органом и должностным лицом, предполагается осуществлять в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства (часть 1 статьи 224 проекта).

В связи с этим необходимо отметить, что унификация требований к процессуальным отношениям при разрешении споров является одним из требований Совета Европы для всех видов судопроизводства. Тем самым, на наш взгляд, рассматриваемый Кодекс должен включать единую процедуру разбирательства спора, вытекающего из властных отношений, в административном судопроизводстве и при отправлении правосудия судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Из проекта не усматривается, какие суды будут рассматривать дела об административных правонарушениях, по которым в качестве меры административного наказания может быть назначен административный арест.

Положение пункта "н" части 1 статьи 18 проекта, устанавливающее полномочие межрайонного суда рассматривать дела по жалобам военнослужащих на действия (бездействие) органов военного управления, противоречит пункту 1 части 1 статьи 7 Федерального конституционного закона "О военных судах Российской Федерации", который прямо относит дела этой категории к подсудности военных судов.

Статья 33 проекта ограничивает личное ведение гражданами дел, указывая, что личное ведение дела допускается у мирового судьи и в межрайонном суде. В иных инстанциях дело ведется через представителя. Данное положение противоречит требованиям статьи 48 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет за гражданином право на получение юридической помощи, однако не обязывает вести дела только через представителей.

Часть 2 статьи 33 проекта, указывающая, что от имени организации в суде в качестве представителей могут выступать только работники юридических служб, имеющие высшее юридическое образование, или адвокаты, воспроизводит аналогичное положение Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, которое было признано неконституционным (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2004 № 15-П).

В статье 33 проекта необходима ссылка на общее правило о том, что дела организаций ведут в суде их органы, действующие в пределах полномочий, предоставленных им феде-

ральным законом, иными правовыми актами или учредительными документами (часть 2 статьи 48 ГПК РФ).

Статьей 24 проекта предусмотрено участие в деле третьих лиц, однако их правовое положение и порядок вступления их в дело не определены.

Положения статей 31 и 205 проекта Кодекса об участии в процессе прокурора противоречат нормам пункта 5 статьи 129 Конституции Российской Федерации и Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", определяющим объем полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами по защите прав и законных интересов граждан и организаций.

Между тем важнейшей правозащитной функцией прокуратуры является защита публичных интересов в области осуществления контроля за нормотворческой деятельностью. В соответствии с пунктом 1 статьи 21 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" предметом прокурорского надзора являются исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Полномочия прокурора в этой сфере прописаны также в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в других законодательных актах.

В соответствии со статьями 52, 198 АПК РФ прокурору предоставлено право на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов недействительными, признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц.

Однако положения статей 31 и 205 проекта Кодекса предполагают участие прокурора только по заявлениям о признании несоответствующими федеральному закону законов субъекта Российской Федерации, иных нормативных правовых актов должностных лиц и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Названные положения значительно сужают полномочия прокурора, которые предоставлены ему в соответствии с ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ.

Возможность вступить в процесс для дачи заключения по отдельным категориям дел, участие в кассационной и надзорной инстанциях, принесение представлений, протестов по делам об административных правонарушениях в проекте не отражены (тогда как такие полномочия есть в действующих АПК РФ, ГПК РФ, КоАП РФ), что является неприемлемым.

Согласно частям 4 и 8 статьи 164 проекта Кодекса председатель окружного административного суда, усмотрев, что решениями судов первой и второй инстанции нарушен публичный интерес, вносит надзорное представление в президиум о проверке законности и обоснованности этих решений и без наличия надзорных жалоб на эти решения; Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместители могут по мотивам нарушения публичного интереса внести представление в соответствующий суд надзорной инстанции о проверке законности и обоснованности любого решения административных судов и при отсутствии надзорных жалоб на эти решения.

В связи с этим необходимо обратить внимание на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, высказанную им в постановлении от 05.02.2007 № 2-П, согласно которой статья 389 ГПК РФ признана не противоречащей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой предусмотренное ею правомочие Председателя Верхов-

ного Суда Российской Федерации, его заместителя внести в Президиум Верховного Суда Российской Федерации мотивированное представление о пересмотре судебных постановлений в порядке надзора в целях обеспечения единства судебной практики и законности может быть реализовано только при наличии обращения заинтересованных лиц, по общим правилам главы 41 данного Кодекса, в том числе в пределах установленных сроков для обжалования в надзорную инстанцию, истребования дела и вынесения определения по результатам его рассмотрения. При том ограничении, что Председатель Верховного Суда Российской Федерации или его заместитель, внесшие представление, не могут участвовать в рассмотрении дела Президиумом Верховного Суда Российской Федерации.

Из положений проекта не ясно, что следует понимать под "публичным интересом", нарушение которого является основанием для внесения представления и при отсутствии надзорной жалобы на решения суда.

Проектом не определены сроки рассмотрения и разрешения административных дел в судах первой и кассационной инстанций, не предусмотрена возможность поворота исполнения решения суда.

Право на обжалование постановления (определения) по делу об административном правонарушении статьей 225 проекта предоставлено лицам, указанным в КоАП РФ. Если в данном случае идет речь о лицах, перечисленных в статье 30.1 КоАП РФ, то в их число в нарушение требований статьи 123 Конституции Российской Федерации о самостоятельности процесса не вошли должностные лица административного органа.

В статье 139 проекта отсутствует перечень оснований для восстановления срока подачи кассационной жалобы, и данный вопрос разрешается по усмотрению суда, вынесшего решение по существу.

Статья 214 проекта, согласно которой в случае, если в ходе производства по делу будет установлено, что оспариваемый нормативный правовой акт прекратил свое действие полностью или в оспариваемой части вследствие его отмены административным ответчиком, суд прекращает производство по делу, требует корректировки с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации (определение от 12.05.2005 № 244-0). В определении указано, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта, признанного по решению органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявшего данный нормативный правовой акт, утратившим силу после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами.

Положения главы 26 проекта, регламентирующей порядок производства по делам об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий, а также решений о ликвидации, запрете, приостановлении или ином ограничении их деятельности, не соответствует действующему в этой сфере законодательству.

В частности, согласно статье 239 проекта по правилам, установленным названной главой, рассматриваются дела о ликвидации, запрете, приостановлении или ином ограничении деятельности объединений. При этом право на подачу заявления о ликвидации, запрете и приостановлении деятельности объединения имеет орган юстиции, осуществляющий регистрацию объединения (часть 4 статьи 241 проекта). Однако в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" в случае, предусмотренном частью 4 статьи 7 данного федерального закона, или в случае осуществления общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразде-

лением экстремистской деятельности соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация могут быть ликвидированы, а деятельность соответствующего общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему соответствующего прокурора.

В статье 69 проекта Кодекса предлагается установить новый порядок уплаты государственной пошлины, что противоречит положениям Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому государственная пошлина отнесена к федеральным налогам и сборам, порядок уплаты и размер которых регламентируются названным кодексом.

Нормы, регулирующие процедуру разрешения споров между гражданином и государством в лице его административных органов, содержатся также в Уголовно-процессуальном, Таможенном, Трудовом кодексах Российской Федерации, однако авторы проекта полагают, что принятие Кодекса административного судопроизводства не потребует внесения изменений в эти акты, что ошибочно.

В связи с изложенным Генеральная прокуратура Российской Федерации считает, что проект Кодекса нуждается в серьезной доработке.

**М.А. Штатина,**  
*заведующая кафедрой административного права  
Российской академии правосудия*

## **Заключение на проект Федерального закона № 381232-4 "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации"**

Проект федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" (далее — Законопроект) подготовлен во исполнение положений части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В настоящее время административное судопроизводство регулируется лишь частично нормами Арбитражного процессуального и Гражданского процессуального кодексов Российской Федерации. При этом оба кодекса рассчитаны в основном на применение норм гражданского права.

Порядок судебного производства по административно-правовым спорам обладает существенной спецификой по сравнению с гражданскими и арбитражными спорами, поскольку требуются:

облегченный доступ гражданина к правосудию путем установления специальных процессуальных сроков обращения в суд, порядка подготовки дела к рассмотрению и самого рассмотрения дела;

оказание помощи гражданину в составлении обращения (административного иска или жалобы) в суд;

следственная роль суда (истребование необходимых доказательств и документов, которые недоступны гражданину), осуществление судом иных мер по собственной инициативе;

возложение бремени доказывания на орган администрации.

Между тем указанные особенности административного судебного процесса не в полной мере отражены в действующем законодательстве и не могут быть реализованы в гражданско-процессуальной и арбитражно-процессуальной формах.

В связи с этим представляется объективно необходимым, чтобы для разрешения споров, возникающих из публично-правовых отношений, действовал самостоятельный нормативный правовой акт в форме федерального закона. Такая практика сложилась во всех европейских странах. Не случайно поэтому разработка проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации была инициирована в 1997–2000 годах в рамках трехстороннего сотрудничества Россия – Совет Европы – Европейский союз.

Поскольку пока не принято политическое решение о создании единого законодательного акта, регулирующего административно-процессуальные отношения в судах, инициатива Верховного Суда Российской Федерации по созданию такого кодекса для судов общей юрисдикции заслуживает поддержки.

При этом представляется, что рассмотрение в Федеральном Собрании проекта Кодекса об административном судопроизводстве не следует однозначно связывать с учреждением административных судов. Анализ судебной практики, складывающейся в связи с рассмотрением дел, вытекающих из публично-правовых отношений, показывает, что суды общей юрисдикции испытывают значительные затруднения при разрешении таких дел. Порой им приходится руководствоваться принципиальными положениями гражданского, а не административного судопроизводства. В действующем законодательстве недостаточно разработаны механизмы защиты прав и законных интересов граждан при оспаривании решений и действий субъектов публичной власти; не всегда учитываются особые отношения между субъектами публичного права (государство, его органы и должностные лица, органы местного самоуправления) и гражданами.

Следует подчеркнуть, что впервые предлагается в комплексном процессуальном законе на федеральном уровне установить порядок защиты прав, свобод и охраняемых интересов прав граждан и организаций в их спорах с государством. Деятельность по формированию и развитию законодательной базы административного судопроизводства заслуживает самых положительных отзывов. Развитие данной отрасли законодательства направлено на создание реальных институтов защиты прав и законных интересов граждан в их взаимоотношениях с органами публичной власти. Логично было бы иметь три процессуальных кодекса для судов общей юрисдикции, устанавливающих порядок судопроизводства по гражданским, уголовным и административным делам. В таком случае и ГПК РФ должен содержать лишь те процессуальные нормы, которые предназначены для рассмотрения гражданских дел.

Законопроект содержит немало новелл, которые помогут сделать процесс рассмотрения дел, вытекающих из административных правоотношений, более стройным, оперативным и прозрачным.

Естественно, что Законопроект не лишен определенных недостатков, а ряд его положений требует дополнительного обсуждения или доработки.

Так, целесообразно было бы доработать представленный Законопроект с учетом возможностей применения его положений уже существующими судами общей юрисдикции: районными, судами субъектов Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации. Тем самым эти суды определялись бы в качестве важнейших звеньев института административной юстиции.

Из Законопроекта было бы оправданным исключить положения, касающиеся рассмотрения дел об обжаловании постановлений судей, органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях. Дело в том, что с точки зрения европейского законодательства такого рода правонарушения рассматриваются в качестве уголовных проступков, и такие дела разрешаются по аналогии с преступлениями. В России действует специфический Кодекс об административных правонарушениях, имеющий про-

цессуальный раздел "Производство по делам об административных правонарушениях", где сосредоточены все процессуальные нормы для указанного производства. Вторгаться в материю КоАП РФ было бы в данном случае неоправданно.

Требует дополнительного обсуждения положение статьи 33 Законопроекта о ведении гражданами дел в вышестоящих по отношению к районному суду судах только через представителя. Принцип защиты и приоритета прав граждан обуславливает право гражданина самостоятельно решать вопрос о его личном участии при рассмотрении административного дела в любом звене судебной системы.

Можно было бы высказать достаточное количество замечаний и предложений по Законопроекту, обобщив мнения как судей судов общей юрисдикции, так и ученых Российской академии правосудия, высказанные, в частности, на научно-практической конференции "Теоретические и практические проблемы административного правосудия" (декабрь 2005 года). Однако представляется, что без решения принципиальных вопросов, касающихся необходимости принятия Кодекса административного судопроизводства, вряд ли целесообразно рассматривать в Совете Федерации более частные замечания по отдельным статьям проекта федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации".

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

### КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (доработан рабочей группой, образованной по распоряжению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации от 08.07.2003 г. № 869)

#### РАЗДЕЛ I

#### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

##### Статья 1. Предмет регулирования настоящего Кодекса

1. Настоящий Кодекс регулирует административное судопроизводство — порядок защиты в административных судах общей юрисдикции (далее — суды) прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений (далее — заявитель) от неправомерных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (далее — административный ответчик), а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений.

2. В случаях, установленных настоящим Кодексом, в качестве административного ответчика может выступать гражданин и /или организация (объединение граждан).

##### Статья 2. Законодательство об административном судопроизводстве

1. Порядок административного судопроизводства в судах определяется настоящим Кодексом

2. Административное судопроизводство осуществляется в соответствии с теми процессуальными нормами, которые действуют на день совершения процессуального действия. При осуществлении административного судопроизводства суд применяет нормы материального права, которые действовали на момент нарушения права заявителя.

3. В случае отсутствия административно-процессуальной нормы, регулирующей отношения, возникшие в ходе производства по делу, суд применяет норму права, регулирующую сходные отношения, а при отсутствии такой нормы действует исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации.

4. Суд, установив при рассмотрении и разрешении дела, что какой-либо нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему бóльшую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего бóльшую юридическую силу.

### Статья 3. **Задачи административного судопроизводства**

Задачами административного судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, а в случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, настоящим Кодексом и законами субъектов Российской Федерации, в целях защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителей, а также общественных и государственных интересов от неправомерных решений и действий (бездействия) административных ответчиков.

### Статья 4. **Право на обращение с жалобой в суд за защитой**

1. Заявитель вправе в порядке, установленном настоящим Кодексом, обратиться с жалобой в суд в соответствии с подсудностью дела по любому из следующих оснований:

- а) нарушение прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителя и/или создание угрозы их нарушения;
- б) создание препятствия осуществлению заявителем его прав, свобод и охраняемых законом интересов;
- в) непринятие необходимых мер по реализации прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителя;
- г) незаконное возложение на заявителя какой-либо обязанности;
- д) необходимость установления наличия или отсутствия определенного права или юридически значимого обстоятельства.

2. В случаях, установленных настоящим Кодексом, дело может быть возбуждено по заявлению общественной организации, выступающей от своего имени в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов гражданина (граждан), если это предусмотрено ее уставом, зарегистрированным в установленном законом порядке, а также в интересах самой организации, либо по заявлению (обращению) Президента Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, прокурора в установленных настоящим Кодексом случаях.

3. Обращения в суд должностных лиц, государственных органов и органов местного самоуправления именуются заявлениями.

### Статья 5. **Пределы административного судопроизводства**

1. Административное судопроизводство не может быть осуществлено, если вопрос о конституционности обжалуемого решения подлежит рассмотрению в Конституционном Суде Российской Федерации или в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации либо если обжалуемое действие (бездействие) административного ответчика является предметом гражданского, арбитражного или уголовного судопроизводства.

2. В случае если требования, содержащиеся в заявлении, подведомственны одновременно административным судам, иным судам общей юрисдикции и/или арбитражным судам, дело рассматривается в административном суде, который решает спор в части, входящей в его компетенцию. Если требование, заявленное в административном суде, одновременно рассматривается в иных судах, то производство в иных судах приостанавливается до окончания рассмотрения дела в административном суде.

3. Суд приостанавливает производство по делу в случае обращения суда или административного ответчика в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона или иного нормативного правового акта, противоречие с которым проверяется при производстве по делу об оспаривании нормативного правового акта, до принятия соответствующего решения Конституционным Судом Российской Федерации. Такое же решение принимается судом, если Консти-

туционным Судом Российской Федерации такая проверка проводится по заявлению иных лиц.

#### **Статья 6. Независимость судей**

1. При осуществлении правосудия судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

2. Вмешательство в деятельность судей по осуществлению правосудия запрещается и влечет за собой установленную федеральным законом ответственность.

#### **Статья 7. Равенство всех перед законом и судом**

Правосудие по административным делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом всех граждан независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, гражданства или подданства и других обстоятельств, а также организаций — независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения, подчиненности и других обстоятельств.

#### **Статья 8. Осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон**

1. Правосудие по административным делам осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

2. Суд, сохраняя объективность и беспристрастность, осуществляет руководство процессом, разъясняет заявителям их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения процессуальных действий, в целях обеспечения равноправия сторон содействует гражданам в реализации их процессуальных прав, создает иные условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства при разрешении административных дел.

3. Суд в случаях, когда в соответствии с настоящим Кодексом административным ответчиком является гражданин, осуществляет перечисленные в части второй настоящей статьи обязанности и в отношении административного ответчика.

#### **Статья 9. Приоритет интересов гражданина**

Если при оценке доказательств возникают неустранимые сомнения, то такие доказательства не могут использоваться против гражданина.

#### **Статья 10. Гласность судебного разбирательства**

1. Рассмотрение дел во всех судах открытое.

2. Лица, участвующие в деле, и граждане, присутствующие на открытом судебном заседании, имеют право фиксировать ход судебного разбирательства письменно и с помощью обычных средств звукозаписи. Фотосъемка, видеозапись, радио- и телетрансляция судебного заседания допускаются с разрешения суда.

3. Рассмотрение дел в закрытых судебных заседаниях осуществляется по делам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, а также по другим делам, когда это предусмотрено федеральным законом. Закрытое судебное разбирательство допускается также по ходатайству участвующих в деле лиц в целях обеспечения неприкосновенности частной жизни граждан, сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны.

4. О рассмотрении дела в закрытом судебном заседании суд выносит мотивированное определение.

5. При разбирательстве дела в закрытом судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле, их представители, а в необходимых случаях также свидетели, эксперты, специалисты, переводчики.

6. Дело в закрытом судебном заседании рассматривается и разрешается с соблюдением всех правил административного судопроизводства.

7. Судебное решение вручается лицам, участвующим в деле, и/или их представителям или направляется им по почте.

8. В случае, если в деле участвовало более двадцати пяти заявителей, судебное решение подлежит публикации в средстве массовой информации по выбору суда либо в официальном издании соответствующего суда или вывешивается на доске объявлений суда, рассмотревшего дело.

Решение суда о публикации судебного решения отражается в резолютивной части судебного решения и для печатного органа является обязательным.

9. Сообщение о решении суда об отмене или изменении нормативного правового акта публикуется в печатном органе, в котором этот акт был опубликован, в обязательном порядке; сообщение о решении суда об отмене или изменении ненормативного правового акта может быть опубликовано в печатном органе по усмотрению суда.

10. Судебное решение представляется по требованию участвующих в деле лиц в полнотекстовом формате.

11. Выдача копий судебных решений иным лицам производится за плату, составляющую двести рублей и плюс десять рублей за каждую страницу свыше трех.

12. Решение о выдаче копии решения в сокращенном виде принимает судья (председательствующий в судебном заседании), исходя из положений части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

### **Статья 11. Обязательность судебных решений**

1. Суды принимают судебные решения в форме постановлений, а также в форме определений.

2. Вступившие в силу судебные решения обязательны для всех без исключения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, общественных объединений, иных объединений, организаций, учреждений и предприятий независимо от форм собственности, граждан и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

3. Неисполнение судебного решения влечет ответственность, предусмотренную федеральным законом.

### **Статья 12. Язык, на котором ведется административное судопроизводство**

1. Административное судопроизводство в федеральных судах ведется на русском языке — государственном языке Российской Федерации.

2. Административное судопроизводство в межрайонных судах может также вестись и на государственном языке (языках) республики, на территории которых они находятся.

3. Административное судопроизводство мировым судьей ведется на государственном языке или языке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

4. В случае когда административное судопроизводство велось в соответствии с правилами, установленными частями второй и третьей настоящей статьи, решение суда из-

лагается на русском языке и при необходимости по ходатайству сторон сопровождается переводом на использовавшийся язык.

5. Лицам, участвующим в деле, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, а также глухим и немым, обеспечивается право знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, показания и заключения, выступать и заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке либо на государственном языке, а также пользоваться услугами переводчика (сурдопереводчика) в порядке, установленном настоящим Кодексом.

## **ГЛАВА 2. СОСТАВ СУДА. ОТВОДЫ**

### **Статья 13. Состав суда**

1. Административные дела рассматриваются мировым судьей единолично.

2. Административные дела в межрайонных судах рассматриваются коллегией из трех судей. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, дела рассматриваются единолично.

3. В иных административных судах административные дела рассматриваются по первой инстанции и второй инстанции коллегией из трех судей.

4. Административные дела по жалобам на судебные решения, вступившие в законную силу, рассматриваются коллегией из трех судей либо в составе президиума соответствующего суда.

5. Административные дела в связи с вновь открывшимися обстоятельствами рассматриваются в составе коллегии из трех судей, по представлениям на постановления президиумов судов — президиумами, а мировым судьей — единолично.

### **Статья 14. Отводы судьи**

1. Судья не может рассматривать дело и подлежит отводу:

а) если он является родственником или свойственником кого-либо из лиц, участвующих в деле, или их представителей;

б) если он иным образом лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела либо если имеются другие обстоятельства, вызывающие сомнение в его объективности и беспристрастности;

в) если он участвовал при предыдущем рассмотрении данного дела в качестве судьи в суде другой инстанции;

г) если он при предыдущем рассмотрении данного дела участвовал в качестве прокурора, представителя, свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика, секретаря судебного заседания.

2. При наличии оснований, перечисленных в части первой настоящей статьи, судья обязан заявить самоотвод.

3. Ходатайство об отводе судьи подается суду, рассматривающему дело, до начала судебного разбирательства по существу, а также в ходе судебного разбирательства, если обстоятельства, перечисленные в части 1 настоящей статьи, стали известны лицам, участвующим в деле, после начала судебного разбирательства.

4. Ходатайство об отводе судьи должно быть мотивированным.

5. Решение об удовлетворении ходатайства об отводе, заявления о самоотводе либо отказе в нем принимается в форме определения. Указанное определение должно быть мотивированным и может быть обжаловано одновременно с обжалованием окончательного решения по делу.

## **Статья 15. Отвод эксперта, переводчика, секретаря судебного заседания**

1. Эксперт, переводчик, секретарь судебного заседания могут быть отстранены от участия в деле по основаниям, предусмотренным для отвода судьи пунктами "а" — "в" части первой статьи 14 настоящего Кодекса.

2. Эксперт, кроме того, не может участвовать в рассмотрении дела:

а) если он находился или находится в служебной или иной зависимости от кого-либо из лиц, участвующих в деле, или их представителей;

б) если он производил ревизию, аудиторскую проверку, материалы которой послужили основанием для обращения в суд либо используются при рассмотрении данного дела.

3. При наличии обстоятельств, указанных в статье 14 и части второй статьи 15 настоящего Кодекса, эксперт, переводчик, секретарь судебного заседания обязаны заявить самоотвод.

4. Ходатайство об отводе эксперта, переводчика, секретаря судебного заседания должно быть мотивированным.

5. Ходатайство об отводе, заявленное лицом, участвующим в деле, заявление о самоотводе подается суду, рассматривающему дело, который принимает решение либо об удовлетворении ходатайства об отводе, заявления о самоотводе либо об отказе в удовлетворении ходатайства в форме определения. Указанное определение должно быть мотивированным и может быть обжаловано.

6. Ходатайство об отводе не может быть заявлено повторно по мотивам, которые уже являлись предметом рассмотрения.

## **Статья 16. Территориальная подсудность**

Жалобы и заявления подаются в суд по месту нахождения административного ответчика.

### **ГЛАВА 3. КОМПЕТЕНЦИЯ СУДОВ ПО РАССМОТРЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ**

## **Статья 17. Осуществление административного судопроизводства мировым судьей**

1. Мировой судья рассматривает дела:

а) об обжаловании постановлений о наложении административных штрафов, вынесенных комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав и органами внутренних дел (милиции);

б) об оспаривании решений и действий (бездействия) органов территориального общественного самоуправления, а также решений, принятых на собраниях (сходах) граждан;

в) по жалобам о неправильностях в списках избирателей (участников референдумов).

2. Мировой судья рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении постановлений и определений, вынесенных им и вступивших в законную силу.

3. Мировой судья рассматривает административные дела в порядке, установленном настоящим Кодексом, а также законом субъекта Российской Федерации.

## **Статья 18. Подсудность дел межрайонному суду**

1. Межрайонный суд рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела:

а) об обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных несудебными органами (кроме дел, предусмотренных пунктом "а" части 1 статьи 16 настоящего Кодекса);

б) об обжаловании протоколов о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

в) об обжаловании решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления, их должностных лиц и муниципальных служащих;

г) об обжаловании решений избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местного и территориального общественного самоуправления и соответствующих комиссий по проведению референдума;

д) об обжаловании решений и действий, вытекающих из налоговых правоотношений с участием физических лиц и некоммерческих организаций;

е) об обжаловании отказов в разрешении на въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации, а также постановлений о выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

ж) об обжаловании решений о предоставлении или отказе в предоставлении статуса вынужденного переселенца или беженца;

з) об обжаловании решений, связанных с государственной регистрацией местных общественных объединений, местных религиозных организаций и иных некоммерческих организаций;

и) об обжаловании решений, связанных с выдачей разрешений на занятие определенными видами деятельности или на совершение определенных действий;

к) об обжаловании решений и действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц;

л) по спорам о компетенции и иным спорам между органами местного самоуправления и территориального общественного самоуправления;

м) о приостановлении деятельности или ликвидации общественных объединений, иных некоммерческих организаций (кроме дел, отнесенных к компетенции иных судов);

н) по жалобам военнослужащих на действия (бездействие) органа военного управления, командира воинской части, кроме дел, отнесенных к компетенции иных судов;

о) об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации (за исключением дел, отнесенных к подсудности окружных судов);

п) все иные дела об обжаловании решений и действий (бездействия) органов государственной власти Российской Федерации и /или органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их должностных лиц, государственных служащих, кроме дел, отнесенных к компетенции иных судов;

р) о назначении физическим и юридическим лицам наказаний за административные правонарушения, отнесенные к компетенции федеральных судов, кроме дел, по которым в качестве меры административного наказания может быть назначен административный арест;

с) по обращениям государственных органов об обязанности физических лиц и некоммерческих организаций выполнить требования в тех случаях, когда такие обязанности в соответствии с законом возлагаются в судебном порядке;

т) по спорам о нарушениях прав на благоприятную окружающую среду, связанных со строительством и эксплуатацией природных, хозяйственных и жилищно-коммунальных объектов стоимостью до одного миллиарда рублей;

у) по спорам о сохранении и использовании объектов культурного наследия;

ф) по спорам о прохождении службы служащими государственных и муниципальных учреждений, которым присвоены классные чины, включая споры о карьере.

2. Межрайонный суд рассматривает в качестве суда второй инстанции дела по жалобам и представлениям на постановления и определения, принятые по административным делам и делам об административных правонарушениях мировыми судьями, действующими на территории, на которую распространяется его юрисдикция, кроме дел, по которым в качестве меры административного наказания назначен арест.

3. Межрайонный суд рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении принятых им постановлений и определений, вступивших в законную силу.

## Статья 19. Подсудность дел окружному суду

1. Окружной суд рассматривает в качестве суда первой инстанции дела:

а) об оспаривании законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в судебный округ;

б) об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также Центрального банка Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации и должностных лиц, назначенных Президентом Российской Федерации в соответствии с пунктом "к" статьи 83 Конституции Российской Федерации, кроме дел, подсудных Верховному Суду Российской Федерации;

в) об оспаривании решений и действий (бездействия) избирательной комиссии республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти Российской Федерации, соответствующих комиссий общероссийского референдума, за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения, действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

г) об обжаловании решений о государственной регистрации, приостановлении, прекращении деятельности централизованных религиозных организаций, межрегиональных и региональных общественных объединений, а также государственной регистрации общероссийских общественных объединений;

д) по спорам между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных на территории судебного округа, между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления. В случае возникновения спора между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных на территории различных судебных округов, подсудность дела определяется Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации;

е) по жалобам военнослужащих на действия (бездействие) командующих округами, флотами, должностных лиц Министерства обороны Российской Федерации, Министра обороны Российской Федерации, а также органов военного управления: округов, флотов, Министерства обороны и приравненных к ним должностных лиц и органов управления министерств и ведомств, в составе которых проходят службу военнослужащие;

ж) по спорам, связанным с предоставлением гражданства Российской Федерации или выходом из него.

2. Окружной административный суд рассматривает в качестве суда второй инстанции административные дела по жалобам на не вступившие в законную силу постановления и определения межрайонных административных судов, входящих в судебный округ.

3. Президиум окружного административного суда рассматривает дела по жалобам и представлениям на кассационные определения этих судов, на вступившие в законную силу постановления и определения межрайонных судов, входящих в судебный округ.

4. Окружной административный суд рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении вынесенных им постановлений и определений, вступивших в законную силу.

## Статья 20. Подсудность дел Верховному Суду Российской Федерации

1. Президиум Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по жалобам и представлениям на определения Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и вступившие в законную силу постановления и определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

2. Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по жалобам на постановления и определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, вынесенные ею в первой инстанции и не вступившие в законную силу.

3. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассматривает в качестве суда второй инстанции дела по жалобам на постановления и определения федеральных окружных административных судов, вынесенные ими в первой инстанции и не вступившие в законную силу.

4. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу постановления и определения окружных и межрайонных административных судов.

5. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции дела:

а) об оспаривании нормативных правовых актов и ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

б) об оспаривании постановлений о прекращении полномочий судей;

в) о приостановлении и прекращении деятельности общероссийских и международных общественных объединений;

г) об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, комиссий по проведению референдума, а также на решения избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральным законодательством);

д) по разрешению споров, переданных ему Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Верховный Суд Российской Федерации рассматривает по вновь открывшимся обстоятельствам дела о пересмотре вынесенных им постановлений и определений, вступивших в законную силу.

## Статья 21. Дела, подсудные военным судам

Военные суды рассматривают в пределах своей компетенции дела по жалобам военнослужащих на действия (бездействие) командования по вопросам прекращения воинской службы, переводов на другую службу и в другую местность, наложения взысканий.

## Статья 22. Определение подсудности

1. В случаях, когда рассмотрение дела в суде невозможно, вопрос о передаче дела в другой суд решается вышестоящим судом.

2. Если спор одновременно подсуден вышестоящему и нижестоящему административным судам, то дело рассматривается вышестоящим судом.

3. Если дело подсудно двум судам одного уровня либо если дела по одному и тому же основанию имеются в разных судах, дело рассматривается тем судом, в который заявление поступило раньше.

### **Статья 23. Передача дела из одного суда в другой**

1. В случае, когда жалоба заявителя подана с нарушением правил о подсудности, установленных статьями 17–21 настоящего Кодекса, суд, в который подана жалоба, не позднее семи дней со дня ее поступления направляет жалобу по подсудности, о чем выносит определение и уведомляет заявителя.

2. Решение суда о направлении дела по подсудности в другой административный суд того же уровня является обязательным для суда, в который направлено дело. Споры о подсудности не допускаются.

## **ГЛАВА 4. ЛИЦА, УЧАСТВУЮЩИЕ В ДЕЛЕ**

### **Статья 24. Лица, участвующие в деле**

1. Лицами, участвующими в деле, являются:

- а) заявитель;
- б) административный ответчик;
- в) прокурор, лица и организации в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.
- г) третьи лица, заявляющие самостоятельные требования по жалобе.

2. В качестве третьих лиц по заявлению заявителя или административного ответчика либо по инициативе суда могут привлекаться физические или юридические лица, чьи интересы затрагивают содержащиеся в жалобе требования.

3. По делам об обжаловании действий (бездействия) должностного лица административным ответчиком является организация, в котором оно работает.

4. Лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами и добросовестно исполнять процессуальные обязанности.

### **Статья 25. Права заявителя и административного ответчика**

1. Заявитель и административный ответчик вправе знакомиться с материалами дела, делать из них выписки и копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам, заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, давать устные и письменные объяснения суду, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле, обсуждать совместно с судом правовые вопросы, связанные с заявленными требованиями, пользоваться услугами представителей.

2. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, права лица, участвующего в деле, переходят к его представителю.

### **Статья 26. Административная процессуальная правоспособность**

Способность иметь административно-процессуальные права в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, юридическими лицами, объединениями, обладающими согласно настоящему Кодексу правом на судебную защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов.

## **Статья 27. Административная процессуальная дееспособность**

1. Способность своими действиями осуществлять административно-процессуальные права, выполнять административно-процессуальные обязанности и поручать ведение дела представителю (административная процессуальная дееспособность) принадлежит в полном объеме гражданам, достигшим восемнадцати лет, а также юридическим лицам и иным объединениям.

2. Несовершеннолетний в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет может осуществлять свои процессуальные права и выполнять процессуальные обязанности по своему выбору лично либо через своих законных представителей — родителей, усыновителей, попечителей, администрацию воспитательных учреждений, а также через органы социальной защиты населения.

3. Права и свободы малолетних, а также граждан, признанных недееспособными, защищают в процессе их законные представители — родители, усыновители, опекуны, администрации воспитательных, лечебных учреждений или органов социальной защиты населения.

## **Статья 28. Участие в деле нескольких заявителей**

1. Жалоба в суд может быть подана совместно несколькими заявителями.

2. В случае, если к производству в суде принято несколько самостоятельных жалоб на одни и те же решения, действие (бездействие), суд вправе объединить их в одно производство по ходатайству лиц, участвующих в деле, либо по своей инициативе. Если рассмотрение указанных жалоб находится на различных стадиях, суд вправе рассматривать каждое заявление в отдельности или, с согласия заявителей, объединить их в одно производство.

3. Решение об объединении производств или об отказе в таковом принимается в форме определения.

## **Статья 29. Сокращенное производство**

1. Суд при наличии нескольких дел по заявлениям, предъявленным к одному и тому же административному ответчику по одним и тем же основаниям, может рассмотреть одно из этих дел в соответствии с требованиями настоящего Кодекса, использовав его в качестве модельного при рассмотрении последующих дел.

2. При наличии модельного дела рассмотрение последующих дел производится в сокращенном порядке. Суд вправе принять решение по последующему делу в любой стадии процесса, начиная со времени получения отзыва от административного ответчика или истечения срока на представление такого отзыва.

Вопрос о вызове в судебное заседание заявителя и административного ответчика суд решает по своему усмотрению.

3. К решению суда по последующему делу, которое состоит из вводной, описательной и резолютивной частей, прилагается решение по модельному делу.

4. Решение по модельному делу является основанием для рассмотрения последующих дел в сокращенном порядке только в том суде, который вынес решение по модельному делу.

5. Решения, принятые на основании решения по модельному делу, обжалуются в общем порядке.

## **Статья 30. Процессуальное правопреемство**

1. В случаях выбытия одного из участников административного дела суд допускает замену стороны ее правопреемником. Правопреемство возможно на любой стадии процесса.

2. В случае ликвидации государственного органа его обязанности в связи с рассмотрением дела в судах переходят к органу, принявшему решение о ликвидации, если решением о ликвидации не установлен иной правопреемник.

3. Все процессуальные действия, совершенные до вступления правопреемника в процесс, обязательны для него в той мере, в какой они были бы обязательны для лица, которое правопреемник заменил.

#### **Статья 31. Обращение в суд в защиту прав, свобод и интересов других лиц**

1. В случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Президент Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, общественные объединения в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод граждан. Заявление в защиту прав и свобод недееспособного лица может быть подано независимо от просьбы этого лица или его законного представителя.

2. Лица, подавшие заявление в защиту интересов других лиц, пользуются всеми процессуальными правами и выполняют все процессуальные обязанности лица, подавшего жалобу. В случае отказа дееспособного гражданина от требований, предусмотренных частью первой настоящей статьи, суд прекращает производство по делу.

#### **Статья 32. Участие прокурора в процессе**

1. Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании несоответствующими федеральному закону, не действующими и не подлежащими применению законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов должностных лиц и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

2. Прокурор вправе также обратиться в суд с заявлением в защиту прав гражданина, который по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд и дал согласие на представительство его интересов прокурором. Заявление в защиту недееспособного лица может быть подано без его согласия.

3. Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и выполняет все процессуальные обязанности лица, подавшего жалобу. В случае отказа прокурора поддерживать требование, предъявленное в защиту интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявят об отказе от требований. При отказе дееспособного заявителя от заявления, поданного прокурором, суд прекращает производство по делу.

### **ГЛАВА 5. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В СУДЕ**

#### **Статья 33. Ведение дел через представителей в административных судах**

1. Физические лица вправе вести свои дела в суде лично или через представителей. Их представителями в административных судах выступают адвокаты, кроме случаев, установленных настоящим Кодексом.

2. От имени организаций в суде выступают в качестве представителей работники юридических служб, имеющие высшее юридическое образование, или адвокаты.

3. Личное ведение дел гражданами допускается у мирового судьи и в межрайонном суде. Дела недееспособных либо лиц, не обладающих полной дееспособностью, могут вести их законные представители.

4. Дела в окружных судах и в Верховном Суде Российской Федерации ведутся только через представителей. Если гражданин, участвующий в деле, затрудняется с подбором представителя, суд по его ходатайству назначает ему представителя, работа которого оплачивается за счет средств федерального бюджета.

5. Гражданин, участвующий в деле, ведущий его через своего представителя, может присутствовать в судебном заседании, он вправе через своего представителя: задавать вопросы лицам, выступающим в суде; давать пояснения по существу доказательств, исследуемых судом. Суд может допросить его в качестве свидетеля.

6. Лицо, участвующее в деле, вправе до вынесения судом решения отозвать доверенность представителя и заявить о несогласии с действиями или правовой позицией своего представителя. После вынесения решения такие заявления судом не принимаются.

7. Лица, участвующие в деле, вправе заменить своих представителей либо просить суд о их замене. В последнем случае суд либо удовлетворяет ходатайство о замене представителя, либо отстраняет представителя и завершает рассмотрение дела без его участия. При отсутствии представителя его полномочия к лицу, участвующему в деле, не переходят, кроме дел, рассматриваемых межрайонными административными судами по первой инстанции.

8. Судьи, следователи, прокуроры не могут быть представителями в суде, за исключением случаев участия их в процессе в качестве законных представителей.

#### **Статья 34. Оформление полномочий представителя**

1. Полномочия представителя должны быть выражены в доверенности либо удостоверены личным заявлением заявителя или административного ответчика в судебном заседании.

2. Полномочия работников юридических служб государственных органов, местного самоуправления подтверждаются документами, удостоверяющими их служебное положение, а при необходимости — уставами (учредительными документами) соответствующих государственных или муниципальных органов.

3. Полномочия адвоката подтверждаются ордером на ведение дела.

### **ГЛАВА 6. ДОКАЗАТЕЛЬСТВА**

#### **Статья 35. Доказательства**

1. Доказыванию подлежат обстоятельства, определяемые судом с учетом мнения участвующих в деле лиц.

2. Доказательствами по делу являются полученные в предусмотренном законом порядке сведения, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования или возражения участников дела, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Эти сведения могут быть получены из объяснений участников дела и третьих лиц, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, звукозаписей и видеозаписей, заключений экспертов и иных источников, признанных судом допустимыми.

3. Сведения, полученные с нарушением закона, не являются доказательствами и не могут быть положены в основу решения суда.

#### **Статья 36. Относимость и допустимость доказательств**

1. Суд принимает только те доказательства, которые имеют значение для дела.

2. Суд принимает только те доказательства, которые получены в соответствии с правилами, установленными настоящим Кодексом.

3. Не может быть использовано с целью получения доказательств проведение оперативно-розыскных мероприятий.

### Статья 37. **Обязанность доказывания**

1. Заявитель не должен доказывать незаконность обжалуемого решения, действия (бездействия), но обязан доказать факт нарушения своих прав, свобод и охраняемых законом интересов или наличие угрозы их нарушения.

2. Обязанность доказывать законность обжалуемого решения, действия (бездействия) лежит на административном ответчике.

3. Заявитель обязан указать на положения акта, действия (бездействие), которые нарушили или создали реальную угрозу нарушению его прав, свобод и охраняемых законом интересов.

4. Обязанность доказывания может быть возложена на заявителя в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

### Статья 38. **Основания освобождения от доказывания**

1. Обстоятельства, признанные судом общеизвестными, не нуждаются в доказывании.

2. Выводы, содержащиеся во вступившем в законную силу решении суда по ранее рассмотренному административному или уголовному делу, касающиеся обстоятельств, влияющих на рассмотрение дела, обязательны для суда, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении административного дела.

### Статья 39. **Представление и истребование доказательств**

1. Доказательства представляются лицами, участвующими в деле. В случае, когда представление необходимых доказательств для заявителя затруднительно, суд оказывает ему содействие в собирании доказательств.

2. В целях правильного и полного рассмотрения дела суд вправе устанавливать факты независимо от доказательств, представленных сторонами.

3. Орган, должностное лицо, у которого находится истребуемое судом доказательство, направляет его непосредственно в суд либо по запросу суда выдает иному лицу для передачи в суд.

4. Орган, должностное лицо, не имеющие возможности представить истребуемое доказательство в установленный судом срок, должны известить об этом суд в пятидневный срок со дня получения запроса с указанием причин задержки. В случае неизвещения, а также если требование суда о представлении доказательства не выполнено по причинам, признанным судом неуважительными, виновные должностные лица подвергаются штрафу в размере до одной тысячи рублей, органы — до пяти тысяч рублей. Наложение штрафа не освобождает соответствующие органы или лиц, владеющих истребуемым доказательством, от обязанности представления его суду.

### Статья 40. **Исследование доказательств**

1. Доказательства исследуются судом непосредственно в ходе судебного заседания.

2. В случае невозможности или нецелесообразности доставки в суд письменных или вещественных доказательств суд может произвести их осмотр и исследование по месту их хранения или нахождения.

### Статья 41. **Судебные поручения**

1. Суд, рассматривающий дело, при необходимости получения подлежащих исследованию доказательств или невозможности непосредственного исследования доказательств, находящихся на территории, входящей в юрисдикцию иного административного суда, поручает соответствующему суду произвести необходимые процессуальные действия.

О содержании судебного поручения извещаются лица, участвующие в деле.

2. Определение о судебном поручении обязательно для суда, которому оно адресовано, и должно быть им выполнено в течение пятнадцати дней со дня поступления поручения.

3. Выполнение судебного поручения производится в судебном заседании по правилам, установленным настоящим Кодексом.

4. Если лица, участвующие в деле, или свидетели, дававшие объяснения и показания суду, выполнявшему поручение, явятся в суд, рассматривающий дело по существу, они дают объяснения и показания в общем порядке.

#### **Статья 42. Обеспечение доказательств**

1. Лица, участвующие в деле, имеющие основания опасаться, что представление необходимых для них доказательств станет впоследствии невозможным или затруднительным, могут просить суд об обеспечении этих доказательств.

2. Заявление подается в суд, в котором рассматривается дело. В заявлении об обеспечении доказательств должны быть указаны: доказательства, которые необходимо обеспечить, и причины, побудившие заявителя обратиться с просьбой об обеспечении.

3. Об обеспечении доказательств суд выносит мотивированное определение.

4. Расходы на обеспечение доказательств возмещаются за счет средств федерального бюджета и относятся к судебным издержкам.

#### **Статья 43. Оценка доказательств**

Суд оценивает доказательства по внутреннему убеждению, основанному на беспристрастном, всестороннем и полном исследовании имеющихся в деле доказательств в их совокупности и взаимосвязи. Никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы.

#### **Статья 44. Свидетельские показания**

1. Свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела. Не являются доказательствами сведения, сообщенные свидетелем, если он не может указать источник своей осведомленности.

2. Лицо, ходатайствующее о вызове свидетеля, обязано указать, какие обстоятельства, имеющие значение для дела, может подтвердить (опровергнуть) свидетель, и сообщить суду его имя, отчество, фамилию и место жительства (проживания). Суд при необходимости может оказать ему содействие в установлении сведений о свидетеле.

3. В качестве свидетелей могут быть допрошены лица, которые в установленном законом порядке признаны судом недееспособными. Их допрос производится в присутствии врача соответствующего профиля.

4. От дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, которые стали известны им в связи с исполнением их обязанностей, вправе отказаться:

а) члены Совета Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти;

б) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации;

в) судьи и присяжные, народные, арбитражные заседатели, адвокаты, защитники и представители — об обстоятельствах, которые стали известны им в связи с исполнением их обязанностей.

г) священнослужители — об обстоятельствах, которые стали им известны из исповеди и иных форм доверительного общения, вытекающих из религиозных канонів.

#### Статья 45. **Обязанности и права свидетеля**

1. Лицо, вызванное в качестве свидетеля, обязано явиться в суд в назначенное время и дать правдивые показания. Свидетель может быть допрошен судом в месте своего пребывания, если он вследствие болезни, старости, инвалидности или других уважительных причин не в состоянии явиться по вызову суда.

2. За дачу заведомо ложных показаний и за отказ от дачи показаний свидетель несет ответственность, предусмотренную Уголовным кодексом Российской Федерации.

3. Свидетель имеет право на возмещение в полном объеме расходов, связанных с вызовом в суд.

#### Статья 46. **Письменные доказательства**

1. Письменными доказательствами являются документы, содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или иной связи либо иным способом, позволяющим установить их достоверность.

2. Письменные доказательства представляются в подлиннике или в виде надлежащим образом заверенной копии. Если к рассматриваемому делу имеет отношение лишь часть документа, может представляться заверенная выписка из него. Подлинники документы представляются, когда согласно законам или иным нормативным правовым актам обстоятельства дела подлежат подтверждению только такими документами, а также и в других случаях — по требованию суда.

3. Письменные доказательства приобщаются к делу. Не могут приобщаться к делу подлинники документов, которые согласно федеральному закону должны находиться на постоянном либо временном хранении в других местах.

#### Статья 47. **Возвращение письменных доказательств**

1. Письменные доказательства, имеющиеся в деле, по просьбе лиц, представивших эти доказательства, возвращаются им после вступления решения суда в законную силу. При этом в деле оставляется засвидетельствованная судьей копия письменного доказательства.

2. До вступления решения в законную силу письменные доказательства могут быть возвращены представившим их лицам по их заявлениям, если суд найдет это возможным.

#### Статья 48. **Вещественные доказательства**

Вещественными доказательствами являются предметы, которые своим внешним видом, свойствами, местом нахождения или иными признаками могут служить средством установления обстоятельств, имеющих значение для дела.

#### Статья 49. **Хранение вещественных доказательств**

1. Вещественные доказательства хранятся в суде. Суд принимает меры к сохранности вещественных доказательств.

2. Вещи, которые не могут быть доставлены в суд, хранятся по месту их нахождения или в ином установленном судом месте. Они должны быть осмотрены судом, подробно описаны и зарегистрированы в качестве доказательств, о чем суд выносит определение, а в случае необходимости сфотографированы или зафиксированы иным способом.

3. Расходы по хранению вещественных доказательств относятся на счет средств федерального бюджета и относятся к судебным издержкам.

## **Статья 50. Осмотр и исследование вещественных доказательств, подвергающихся быстрой порче**

1. Вещественные доказательства, подвергающиеся быстрой порче, немедленно осматриваются и исследуются судом, после чего возвращаются лицу, представившему их для осмотра.

2. О времени и месте осмотра и исследования таких вещественных доказательств извещаются лица, участвующие в деле. Неявка извещенных лиц, участвующих в деле, или их представителей не препятствует осмотру и исследованию вещественных доказательств. К осмотру может быть привлечен специалист.

3. Данные осмотра и исследования вещественных доказательств, подвергающихся быстрой порче, заносятся в протокол.

## **Статья 51. Выход на место**

1. Для выяснения вопросов, имеющих значение для дела, суд может произвести выход на место, который осуществляется всем составом суда.

2. О времени и цели выхода на место извещаются лица, участвующие в деле. Неявка извещенных лиц, участвующих в деле, или их представителей не препятствует выходу на место и исследованию интересующих суд вопросов. К выходу на место может быть привлечен специалист.

3. Выход на место заносится в протокол, его результаты могут использоваться судом в качестве доказательства при разрешении дела по существу.

## **Статья 52. Распоряжение вещественными доказательствами**

1. Вещественные доказательства после вступления в силу решения суда возвращаются лицам, от которых они были получены, или передаются лицам, за которыми суд признал право на эти предметы, либо реализуются в порядке, определяемом судом.

2. Вещественные доказательства после их осмотра и исследования судом могут быть до окончания производства по делу возвращены лицам, от которых они были получены, если последние об этом ходатайствуют, и удовлетворение такого ходатайства не противоречит закону и не будет препятствовать правильному разрешению дела.

3. По вопросам распоряжения вещественными доказательствами суд выносит определение, которое может быть обжаловано заинтересованными лицами.

## **Статья 53. Назначение экспертизы и эксперта**

1. Для разъяснения имеющих значение для дела вопросов, требующих специальных познаний, суд назначает экспертизу и эксперта (экспертов) для ее проведения.

2. Лица, участвующие в деле, вправе просить суд назначить для проведения экспертизы в качестве эксперта конкретное лицо или организацию.

3. О назначении экспертизы и эксперта для ее проведения суд выносит определение, в котором указывает имя (наименование) эксперта (экспертного учреждения), вопросы, на которые должен ответить эксперт, срок осуществления экспертизы.

4. Каждое лицо, участвующее в деле, вправе представить суду вопросы, которые должны быть разъяснены экспертом. Окончательно круг вопросов, по которым требуется заключение эксперта, определяется судом.

## **Статья 54. Порядок проведения экспертизы**

1. Экспертиза проводится экспертами специализированных экспертных учреждений либо иными специалистами, назначенными судом с их согласия в качестве экспертов.

2. Суд может назначить несколько экспертов одной специальности либо несколько экспертов различных отраслей знаний. Эксперты вправе совещаться между собой. Если эксперты придут к общему выводу, они подписывают одно заключение. Эксперты, которые не согласны с другими экспертами, представляют отдельное заключение.

#### **Статья 55. Обязанности и права эксперта**

1. Лицо, назначенное экспертом, обязано явиться по вызову суда и дать заключение по поставленным ему вопросам.

2. Эксперт, поскольку это необходимо для дачи заключения, имеет право знакомиться с материалами дела, принимать участие в исследовании доказательств при судебном разбирательстве дела, просить суд о представлении ему дополнительных материалов.

3. Эксперт может отказаться от дачи заключения, если представленные ему материалы недостаточны или он не обладает необходимыми знаниями для выполнения возложенной на него обязанности.

#### **Статья 56. Заключение эксперта**

1. Эксперт дает свое заключение в письменном виде.

2. Заключение эксперта должно содержать подробное описание произведенных исследований, сделанные в результате их выводы и обоснованные ответы на поставленные судом вопросы. Если эксперт при производстве экспертизы установит обстоятельства, имеющие значение для дела, по поводу которых ему не были поставлены вопросы, он вправе включить выводы об этих обстоятельствах в свое заключение.

### **ГЛАВА 7. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ СРОКИ**

#### **Статья 57. Исчисление процессуальных сроков**

1. Процессуальные действия совершаются участвующими в деле лицами в сроки, установленные настоящим Кодексом. В случаях, когда процессуальные сроки не установлены настоящим Кодексом, они назначаются судом.

2. Сроки для совершения процессуальных действий определяются точной календарной датой, указанием на событие, которое обязательно должно наступить, или периодом времени. В последнем случае действие может быть совершено в течение всего периода времени.

3. Течение процессуального срока, исчисляемого годами, месяцами или днями, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало.

#### **Статья 58. Окончание процессуальных сроков**

1. Срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующие месяц и число последнего месяца срока.

2. Срок, исчисляемый днями, истекает в последний час последнего дня срока. Если исполнение осуществляется с использованием почтовых и телеграфных отправок либо с использованием электронных средств связи, то последним часом считается последний час работы соответствующего учреждения.

3. Если истечение срока приходится на выходной или праздничный день, то днем окончания срока считается первый рабочий день, следующий за выходным или праздничным днем.

4. Если процессуальное действие должно быть совершено непосредственно в суде или в другом учреждении, то срок истекает в тот час, когда в этих учреждениях по установленным правилам заканчивается работа или прекращаются соответствующие операции.

#### **Статья 59. Последствия пропуска процессуальных сроков**

1. Право на совершение процессуальных действий погашается с истечением установленного настоящим Кодексом или назначенного судом срока.

2. Жалобы и документы, поданные по истечении процессуальных сроков, если не заявлено ходатайство о восстановлении пропущенного срока, не рассматриваются судом и возвращаются лицу, которым они были поданы, с указанием причины возврата, если иное не установлено настоящим Кодексом.

#### **Статья 60. Приостановление процессуальных сроков**

1. Течение не истекших процессуальных сроков приостанавливается одновременно с приостановлением производства по делу.

2. Со дня возобновления производства по делу течение процессуальных сроков возобновляется.

#### **Статья 61. Продление процессуальных сроков**

Назначенные судом сроки могут быть продлены судом при наличии уважительной причины.

#### **Статья 62. Восстановление процессуальных сроков**

1. Лицам, пропустившим установленный Кодексом срок по причинам, признанным судом уважительными, пропущенный срок может быть восстановлен, если иное не установлено настоящим Кодексом.

2. Заявление о восстановлении пропущенного срока подается в суд, в котором надлежало совершить процессуальное действие, и рассматривается в судебном заседании. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, однако их неявка не является препятствием для разрешения поставленного перед судом вопроса.

3. Одновременно с подачей заявления о восстановлении срока должно быть совершено процессуальное действие (подана жалоба, представлены документы и т.п.), в отношении которого пропущен срок.

### **ГЛАВА 8. СУДЕБНЫЕ ИЗВЕЩЕНИЯ И ВЫЗОВЫ**

#### **Статья 63. Судебные повестки и извещения**

1. Лица, участвующие в деле, извещаются судебными повестками о времени и месте судебного заседания или совершения отдельных процессуальных действий. Судебными повестками производится также вызов в суд свидетелей, экспертов, специалистов и переводчиков.

2. Лицам, участвующим в деле, повестки должны быть вручены с таким расчетом, чтобы они имели достаточный срок для подготовки к делу и явки в суд.

3. Повестка направляется по адресу, указанному лицом, участвующим в деле. Если по сообщенному суду месту жительства гражданин фактически не проживает, повестка может быть направлена по месту его работы. Повестка, адресованная соответствующему органу, должностному лицу, направляется по месту их нахождения.

4. В необходимых случаях лица, участвующие в деле, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики могут быть извещены или вызваны заказным письмом с уведомлением о его вручении, телефонограммой или телеграммой, а также с использованием иных средств связи, обеспечивающих фиксирование времени извещения или вызова.

#### **Статья 64. Содержание повестки и извещения**

1. Повестка и извещение должны содержать:

- а) наименование и точный адрес суда;
- б) указание времени и места рассмотрения дела;
- в) указание адресата — лица, извещаемого или вызываемого в суд;
- г) указание о том, в качестве кого извещается или вызывается адресат;
- д) наименование дела, по которому производится извещение или вызов адресата, а также указание на обстоятельства, по поводу которых он может быть допрошен.

2. В повестке или извещении, адресованных лицам, вызываемым в судебное заседание, указывается на последствия неявки извещаемого или вызываемого лица и на его обязанность сообщить суду причины неявки.

#### **Статья 65. Доставка и вручение повесток**

1. Повестка доставляется по почте или через лиц, которым судья это поручает. Время вручения повестки адресату отмечается на корешке повестки, подлежащем возврату в суд.

2. Повестка, адресованная гражданину, вручается ему лично под расписку на подлежащем возврату в суд корешке повестки.

Повестка, адресованная организации — юридическому лицу или иному объединению, вручается соответствующему представителю данного лица или объединения, которое расписывается в ее получении на корешке повестки.

#### **Статья 66. Последствия отказа от принятия повестки**

1. При отказе адресата принять повестку или извещение лицо, доставляющее или вручающее их, производит соответствующую отметку на повестке или извещении, которые возвращаются в суд.

2. Лицо, отказавшееся принять повестку или извещение, считается извещенным о времени и месте судебного разбирательства.

#### **Статья 67. Перемена адреса во время производства по делу**

Лица, участвующие в деле, и представители обязаны сообщить суду о перемене своего адреса во время производства по делу. При отсутствии такого сообщения повестка посылается по последнему имеющемуся в деле адресу и считается доставленной, даже если лицо не проживает по этому адресу.

### **ГЛАВА 9. СУДЕБНЫЕ РАСХОДЫ**

#### **Статья 68. Судебные расходы**

Судебные расходы состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с рассмотрением дела.

## Статья 69. Особенности уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства

1. Размер государственной пошлины по делам, имеющим денежную оценку, которая определяется судом, исходя из материалов дела, устанавливается для физических лиц в размере двух процентов от денежной оценки, но не менее одной тысячи рублей и не более ста тысяч рублей, с организаций — в размере пяти процентов, но не менее пяти тысяч рублей и не более пятисот тысяч рублей.

В случаях, когда денежное выражение требований невозможно, государственная пошлина устанавливается для дел, рассматриваемых в межрайонных судах, в размере одной тысячи рублей, в окружных судах — пяти тысяч рублей, в Верховном Суде Российской Федерации — десяти тысяч рублей.

Государственная пошлина при подаче жалоб на решения суда первой инстанции устанавливается в размере пятидесяти процентов от пошлины, взысканной при рассмотрении дела в суде первой инстанции.

Настоящим Кодексом могут быть установлены иные размеры государственной пошлины.

2. По административным делам государственная пошлина предварительно не уплачивается. Решение о ее взыскании выносится одновременно с разрешением дела по существу либо с прекращением производства по делу.

3. В случае отказа заявителя от своих требований до начала судебного разбирательства по существу дела судебная пошлина с заявителя не взыскивается.

В случае признания административным ответчиком заявленных требований до начала судебного разбирательства по существу государственная пошлина с ответчика не взыскивается.

4. При подаче жалобы в порядке надзора пошлина уплачивается в размере пятидесяти процентов от пошлины, подлежащей взысканию в суде второй инстанции.

5. Если по делу участвуют несколько заявителей или административных ответчиков, пошлина взыскивается с каждого из них. В судах второй и надзорной инстанций пошлина взыскивается только с лиц, обжаловавших судебные решения.

## Статья 70. Освобождение от взыскания государственной пошлины

1. От государственной пошлины по административным делам, рассматриваемым в судах, освобождаются:

а) заявители — Президент Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, прокурор;

б) стороны и третьи лица при подаче заявлений о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам судебных решений, вступивших в законную силу.

2. Суд вправе с учетом материального положения гражданина освободить его от взыскания государственной пошлины или уменьшить ее размер.

3. Копии судебных решений выдаются лицам, участвующим в деле, по их просьбе либо высылаются им в первый раз без оплаты ими государственной пошлины, в последующие — при условии оплаты государственной пошлины.

## Статья 71. Издержки, связанные с рассмотрением дела

К издержкам, связанным с рассмотрением дела, относятся:

а) суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам;

б) расходы по оплате помощи адвокатов — представителей;

в) расходы по производству осмотра на месте;

г) расходы по оплате услуг, связанных с хранением вещественных доказательств;

е) другие расходы, признанные судом необходимыми.

## Статья 72. Суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам

1. Свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам возмещаются понесенные ими в связи с явкой в суд расходы по проезду и по найму жилого помещения, а также выплачиваются суточные.

2. Свидетели, эксперты, специалисты и переводчики за отвлечение их от обычных занятий получают компенсацию с учетом фактической затраты времени и исходя из установленного законом минимального размера оплаты труда.

3. Эксперты и переводчики получают вознаграждение за выполненную ими по поручению суда работу, если она не входит в круг их служебных обязанностей. Размер вознаграждения определяется судом по согласованию со сторонами и по соглашению с экспертами и переводчиками.

4. Оплата перечисленных в частях 1–3 настоящей статьи расходов производится из федерального бюджета. Суммы, причитающиеся свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам, выплачиваются по выполнении ими своих обязанностей безотлагательно, а в исключительных случаях — не позднее чем через семь дней.

5. Порядок выплаты и размеры сумм, подлежащих выплате, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

## Статья 73. Распределение судебных издержек

1. Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть полностью или частично возложены судом на заявителя — гражданина с учетом его материального положения, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы.

2. Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, возлагаются на заявителя — юридическое лицо или иное объединение, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении их жалобы.

3. Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, возлагаются на административного ответчика, если суд установит, что его решения, действия (бездействие) были незаконными.

4. Судебные издержки возлагаются также на административного ответчика в случае признания его решений, действий (бездействия) законными, если поданная в эти органы, должностному лицу либо в вышестоящие в порядке подчиненности органы жалоба до рассмотрения ее в суде была оставлена без ответа либо ответ был дан с нарушением срока, установленного федеральным законом.

5. От уплаты судебных издержек освобождаются лица, перечисленные в статье 68 настоящего Кодекса.

6. При удовлетворении требований, содержащихся в заявлении, заявитель — физическое лицо имеет право на возмещение понесенных расходов, связанных с рассмотрением дела, в разумных пределах, определяемых судом.

7. В случаях, когда по делу участвуют несколько заявителей и административных ответчиков, судебные издержки взыскиваются с каждого из них.

8. Оплата труда представителя, назначенного судом, относится к судебным издержкам и взыскивается по определению суда.

В суде первой инстанции эти расходы взыскиваются с лица, проигравшего дело. В случае частичного удовлетворения заявленных требований суд распределяет эти расходы между лицами, участвующими в деле.

В суде второй инстанции расходы по оплате труда представителей взыскиваются с лица, обжаловавшего решение, если только суд полностью либо частично не удовлетворит заявленные в жалобе ходатайства. Суд может полностью либо частично освободить заявителя с учетом его материального положения от возмещения этих расходов и в случае полного отклонения жалобы.

При замене представителя суд может уменьшить размер взыскания судебных издержек, связанных с оплатой новых представителей.

## РАЗДЕЛ II ПРОИЗВОДСТВО В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

### ГЛАВА 10. ПОДАЧА ЖАЛОБЫ

#### Статья 74. Подача жалобы

1. Заявитель, полагающий что его права, свободы и охраняемые законом интересы нарушены неправомерным решением, действием (бездействием) административного ответчика, вправе обратиться в суд с жалобой в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении права, свободы, охраняемого законом интереса, либо со дня письменного уведомления об отказе в удовлетворении его жалобы соответствующим органом или должностным лицом в порядке подчиненности, либо со дня подачи жалобы для ее рассмотрения в порядке подчиненности, если на нее не был получен ответ. В любом случае жалоба должна быть подана не позднее шести месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении прав.

2. Настоящим Кодексом могут быть установлены иные сроки.

3. В случае пропуска срока на подачу жалобы суд при приеме заявления решает вопрос о восстановлении пропущенного срока по заявлению заявителя.

#### Статья 75. Содержание жалобы

1. Жалоба подается в суд в письменном виде.

2. В жалобе должны быть указаны:

а) наименование суда, в который подается жалоба;

б) фамилия, имя, отчество гражданина, подающего жалобу, его место жительства или место пребывания; наименование юридического лица, иного объединения, его место нахождения; наименование представителя соответствующего лица, его адрес, если жалоба подается представителем;

в) наименование административного ответчика, место его нахождения;

г) доказательства факта нарушения прав, свобод или охраняемых законом интересов либо угрозы такого нарушения;

д) сведения о рассмотрении жалобы в порядке подчиненности, если жалоба подавалась в соответствующий вышестоящий административный орган либо вышестоящему должностному лицу;

е) перечень прилагаемых к жалобе документов;

ж) указания на иные обстоятельства в случаях, если они предусмотрены настоящим Кодексом.

Жалоба подписывается заявителем или его представителем при наличии у последнего полномочий на подачу жалобы в суд.

3. Если в суд за защитой прав и свобод другого лица обращается уполномоченное настоящим Кодексом лицо (объединение), в обращении должно быть указано, в чем состоит нарушение и какой закон или иной нормативный правовой акт нарушены, а также причины, исключающие возможность первого лица обратиться в суд с жалобой лично.

4. При необходимости по мотивированной просьбе заявителя суд оказывает ему содействие в установлении местонахождения административного ответчика.

#### Статья 76. Документы, прилагаемые к жалобе

К жалобе прилагаются:

- а) ее копии по числу лиц, участвующих в деле;
- б) доверенность или иной документ, удостоверяющий полномочия представителя;
- в) документы и иные доказательства, подтверждающие факт нарушения прав, свобод и охраняемых законом интересов;
- г) текст правового акта, который обжалуется или оспаривается; в случае невозможности представления текста акта — ссылка на источник его опубликования или дату принятия.

### **Статья 77. Принятие жалобы**

1. Судья обязан в семидневный срок с момента поступления жалобы в суд рассмотреть вопрос о ее принятии к производству суда, если иное не установлено настоящим Кодексом.

2. Суд оказывает гражданам содействие в подготовке материалов, предусмотренных статьей 76 настоящего Кодекса.

3. О принятии жалобы к производству суда судья выносит определение.

### **Статья 78. Отказ в принятии жалобы**

1. Судья отказывает в принятии жалобы:

- а) если жалоба не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства;
- б) если имеется вступившее в законную силу, вынесенное по жалобе о том же предмете решение суда или определение суда о прекращении производства по делу;
- в) если жалоба подана с нарушением установленного срока и судом отказано в восстановлении пропущенного срока.

2. Об отказе в принятии жалобы судья выносит мотивированное определение в течение семи дней с момента поступления жалобы в суд, если иные сроки не установлены настоящим Кодексом, и вручает или направляет его заявителю вместе с жалобой и всеми приложенными к нему документами.

3. Отказ в принятии жалобы препятствует повторному обращению лица с жалобой в суд о том же предмете и по тем же основаниям. Определение об отказе в принятии жалобы может быть обжаловано.

### **Статья 79. Возвращение жалобы**

1. Судья возвращает жалобу:

- а) если жалоба подана недееспособным лицом;
- б) если жалоба подписана и подана лицом, не имеющим полномочий на ее подписание и обращение в суд.

2. О возвращении жалобы судья выносит мотивированное определение, в котором указывает обстоятельства, препятствующие возбуждению дела, а в случае необходимости — и способы их устранения. Определение должно быть вынесено в семидневный срок с момента поступления жалобы в суд, если иное не установлено настоящим Кодексом, и вручено или направлено заявителю вместе с жалобой и всеми приложенными к нему документами.

3. Определение судьи о возвращении жалобы может быть обжаловано.

4. Возвращение жалобы не препятствует повторному обращению в суд по тому же предмету и по тем же основаниям, если будет устранено допущенное нарушение.

### **Статья 80. Оставление жалобы без движения**

1. Судья, установив, что жалоба подана в суд без соблюдения требований, изложенных в пунктах "а" — "д" части 2 статьи 75 и в статье 76 настоящего Кодекса, выносит опре-

деление об оставлении жалобы без движения, о чем извещает заявителя и предоставляет ему срок для исправления недостатков.

2. Если лицо, подавшее жалобу, в установленный срок выполнит указания судьи, перечисленные в определении, жалоба считается поданной в день первоначального представления в суд. Сроки судебного разбирательства исчисляются со дня устранения недостатков.

## **ГЛАВА 11. ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ЗАЩИТА ЗАЯВЛЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

### **Статья 81. Меры предварительной защиты заявленных требований**

1. Мерами предварительной защиты заявленных требований могут быть:

- а) приостановление действия обжалуемого решения ;
- б) запрещение организациям, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему совершать определенные действия, касающиеся предмета обжалования;
- в) наложение ареста на имущество в пределах указанной в заявлении (жалобе) суммы требования.

2. Меры предварительной защиты судья принимает по заявлению лица, подавшего жалобу.

3. При нарушении предписаний суда, указанных в части первой настоящей статьи, виновные должностные лица подвергаются штрафу в размере до пяти тысяч рублей.

4. О принятых мерах предварительной защиты судья сообщает сторонам.

5. О мерах предварительной защиты или отказе в них суд выносит определение, которое может быть обжаловано.

6. Настоящим Кодексом могут быть предусмотрены иные меры предварительной защиты.

### **Статья 82. Исполнение определения о мерах предварительной защиты**

1. Определение о мерах предварительной защиты приводится в исполнение немедленно в порядке, установленном для исполнения судебных решений.

### **Статья 83. Замена одних мер предварительной защиты другими, а также их отмена**

1. По заявлению лица, участвующего в деле, либо по инициативе суда допускается замена одного вида мер предварительной защиты другими либо их отмена.

2. Вопрос о замене одного вида мер предварительной защиты другими разрешается судьей.

3. В случаях, перечисленных в части 1 настоящей статьи, о принятом решении судья незамедлительно уведомляет заинтересованных лиц.

## **ГЛАВА 12. ПОДГОТОВКА ДЕЛА К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ**

### **Статья 84. Предварительное уведомление лиц, участвующих в деле**

1. Приняв заявление, судья направляет его копию административному ответчику с предложением в срок не более двух недель представить суду письменный отзыв по существу заявления. Письменный отзыв представляется суду с копиями по числу заявителей, участвующих в деле.

2. Если в отзыве содержится согласие с заявленными требованиями, суд выносит постановление о прекращении производства по делу в связи с признанием административным ответчиком требований, которое направляется лицам, участвующим в деле.

3. Если в отзыве отклоняются полностью или частично требования заявителя, копия его направляется заявителю с предложением в срок не более двух недель подтвердить свои требования либо отказаться от них.

4. Если заявитель не отказался от своих требований либо если лицо не представило суду в установленный срок отзыв, судья приступает к подготовке дела к судебному разбирательству.

#### **Статья 85. Действия судьи по подготовке дела к судебному разбирательству**

1. Судья при подготовке административного дела к судебному разбирательству:

а) разрешает вопрос о принятии мер предварительной защиты, если этот вопрос не был решен ранее;

б) истребует письменные доказательства, решает вопрос о вызове свидетелей;

в) назначает экспертизу;

г) дает судебные поручения;

д) направляет заявителю и административному ответчику полученные в ходе подготовки дела к судебному разбирательству копии документов, в том числе экспертных заключений;

ж) совершает иные действия, необходимые для подготовки дела к судебному разбирательству;

При необходимости для решения вопросов, перечисленных в пунктах "а" — "г" части первой настоящей статьи, судья может вызвать для консультации заявителей и административных ответчиков.

2. Подготовка дела к разбирательству должна быть завершена не позднее чем в месячный срок со дня поступления в суд отзыва заявителя или истечения срока для представления такого отзыва, если федеральным законом не установлены иные сроки.

#### **Статья 86. Назначение дела к судебному разбирательству**

Судья, признав дело подготовленным, выносит определение о назначении его к разбирательству в судебном заседании; извещает лиц, участвующих в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы, последствиях неявки.

### **ГЛАВА 13. СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО**

#### **Статья 87. Судебное заседание**

Разбирательство административного дела происходит в судебном заседании.

#### **Статья 88. Председательствующий в судебном заседании**

1. Судья, рассматривающий дело единолично, выполняет обязанности председательствующего. При коллегиальном рассмотрении дела председательствует председатель соответствующего суда или назначаемый им судья.

2. Председательствующий руководит судебным заседанием, создает условия для всестороннего и полного исследования доказательств, устраняет из судебного разбирательства все, что не имеет отношения к рассматриваемому делу. В случае возражений кого-либо из участников процесса против действий председательствующего эти возражения заносятся в протокол судебного заседания; председательствующий дает разъяснения относительно своих действий, а при коллегиальном рассмотрении дела данный вопрос разрешается всем составом суда.

3. Председательствующий принимает необходимые меры к обеспечению надлежащего порядка в судебном заседании. Его распоряжения обязательны для всех участников процесса, а также для граждан, присутствующих в зале заседания суда.

## Статья 89. **Непосредственность и устность судебного разбирательства**

1. Суд при рассмотрении дела обязан непосредственно исследовать доказательства по делу.

2. Разбирательство дела происходит устно и при неизменном составе судей. В случае замены одного из судей в процессе рассмотрения дела разбирательство должно быть произведено с самого начала.

3. С согласия либо по письменным обращениям заявителя и административного ответчика суд может рассмотреть дело в их отсутствие, а также без вызова лиц, участвующих в деле, свидетелей, приглашения экспертов и специалистов при условии, что жалоба и отзыв на нее содержат исчерпывающую информацию по предмету жалобы, что отражается в определении суда.

4. Судебное заседание по каждому делу происходит непрерывно, кроме времени, назначенного для отдыха.

5. В случае назначения экспертизы, дачи судебных поручений, а также по иным причинам, признанным судом убедительными и в силу которых возобновление рассмотрения дела невозможно в течение значительного периода времени, суд вправе объявить перерыв в рассмотрении дела. Решение о перерыве принимается в форме определения. Во время перерыва суд может рассматривать другие дела. После получения заключения эксперта (экспертов), результатов выполнения судебного поручения, устранения иных причин, препятствующих слушанию дела, суд в течение пяти дней возвращается к рассмотрению дела. Решение о возобновлении рассмотрения дела принимается в форме определения.

## Статья 90. **Порядок в судебном заседании**

1. При входе судей в зал заседания все присутствующие в зале встают.

2. Судебное разбирательство дела происходит в условиях, обеспечивающих нормальную работу суда и безопасность участников процесса.

3. Нормальному ходу судебного разбирательства дела не должны мешать действия присутствующих в зале заседания суда. Разрешенные судом кино- и фотосъемка, видеозапись, прямая радио- и телетрансляция судебного заседания должны производиться с отведенных для этого мест и могут быть ограничены судом во времени.

4. Лица, присутствующие в зале заседания, вправе делать записи, зарисовки, осуществлять аудиозапись с помощью средств, не мешающих судебному заседанию.

5. Лица, не достигшие шестнадцатилетнего возраста, могут присутствовать в судебном заседании с разрешения суда.

## Статья 91. **Меры, применяемые к нарушителям порядка в судебном заседании**

1. Лицу, нарушающему порядок в судебном заседании, председательствующий от имени суда объявляет предупреждение.

2. При повторном нарушении порядка лицо, участвующее в деле, может быть удалено из зала заседания по определению суда на все время судебного разбирательства или на часть его. В последнем случае председательствующий знакомит лицо, вновь допущенное в зал заседания, с процессуальными действиями, совершенными в его отсутствие. Граждане, присутствующие при разбирательстве дела, за повторное нарушение порядка удаляются из зала заседания по распоряжению председательствующего.

3. Суд вправе также наложить на лиц, виновных в нарушении порядка в судебном заседании, штраф в размере до трех тысяч рублей.

4. Если в действиях лица, нарушившего порядок в судебном заседании, по мнению суда, содержатся признаки преступления, суд может направить соответствующие материалы прокурору для возбуждения в отношении нарушителя уголовного дела.

5. В случае массового нарушения порядка лицами, присутствующими при разбирательстве дела, суд может удалить из зала заседания всех лиц, не участвующих в судебном разбирательстве, и рассмотреть дело в закрытом судебном заседании либо отложить разбирательство дела.

#### **Статья 92. Открытие судебного заседания**

1. Председательствующий открывает судебное заседание и объявляет, какое дело подлежит рассмотрению.

2. Секретарь судебного заседания докладывает суду, кто явился из вызванных по данному делу лиц, извещены ли не явившиеся лица и какие имеются сведения о причинах их отсутствия.

3. Председательствующий устанавливает личность явившихся участников процесса, проверяет полномочия должностных лиц и представителей.

#### **Статья 93. Разъяснение переводчику его обязанностей**

1. Председательствующий разъясняет переводчику его обязанность переводить объяснения, показания, заявления лиц, не владеющих языком, на котором ведется судопроизводство, а этим лицам — содержание объяснений, показаний, заявлений участвующих в деле лиц и свидетелей, имеющих в деле и оглашаемых документов, звукозаписей, заключений экспертов, консультаций специалистов, а также распоряжений председательствующего, определений и решения суда.

2. Председательствующий предупреждает переводчика об ответственности, предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации за заведомо неправильный перевод. Подписка переводчика об этом приобщается к протоколу судебного заседания. В случае уклонения переводчика от явки в суд или от исполнения своих обязанностей он может быть подвергнут штрафу в размере до пяти тысяч рублей.

3. Правила настоящей статьи распространяются на сурдопереводчика.

#### **Статья 94. Разрешение вопроса о составе суда и разъяснение права самоотвода и отвода**

1. Председательствующий объявляет состав суда, сообщает, кто участвует в качестве секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика; разъясняет этим лицам их право заявлять самоотводы, а лицам, участвующим в деле, — заявлять отводы.

2. В случае подачи ходатайства об отводе судьи, единолично рассматривающего дело, решение по существу ходатайства принимается этим судьей.

3. При коллегиальном рассмотрении дела, если ходатайство об отводе:

а) подано в отношении одного судьи, решение по нему принимается двумя судьями, которым не заявлен отвод;

б) подано в отношении двух судей или всего состава суда, решение по нему принимается полным составом суда.

4. При удовлетворении ходатайства об отводе судьи (судей) производство по делу приостанавливается до назначения нового состава суда.

5. Основания для самоотводов и отводов и порядок их рассмотрения определяются статьями 14 и 15 настоящего Кодекса.

#### **Статья 95. Удаление свидетелей из зала заседания суда**

1. Явившиеся свидетели до начала их допроса удаляются из зала заседания суда. Суд принимает меры к тому, чтобы допрошенные свидетели не общались с недопрошенными свидетелями.

2. Если дело ведется через представителей лиц, участвующих в деле, а суд по ходатайству представителя или по своей инициативе решил допросить лиц, участвующих в деле, в качестве свидетелей, то они не удаляются из зала суда, но допрашиваются первыми.

#### **Статья 96. Разъяснение лицам, участвующим в деле, их прав и обязанностей**

Председательствующий разъясняет лицам, участвующим в деле, их процессуальные права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом.

#### **Статья 97. Разрешение судом ходатайства лиц, участвующих в деле**

Ходатайства лиц, участвующих в деле, либо их представителей по вопросам, связанным с разбирательством дела, разрешаются определениями суда после заслушивания мнений других лиц, участвующих в деле, либо их представителей.

#### **Статья 98. Последствия неявки в судебное заседание лиц, участвующих в деле, и представителей**

1. В случае неявки в судебное заседание кого-либо из лиц, участвующих в деле, в отношении которых отсутствуют сведения об их извещении, разбирательство дела откладывается.

2. Если не явившиеся лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещены о времени и месте судебного заседания, последствиях их неявки, суд откладывает разбирательство дела в случае признания целесообразным рассмотрения дела с их участием.

3. Лица, участвующие в деле, вправе просить суд о рассмотрении дела в их отсутствие или в отсутствие их представителя. Суд может удовлетворить такое ходатайство или отказать в его удовлетворении.

4. Неявка представителя лица, участвующего в деле, не является препятствием к рассмотрению дела. Суд может отложить разбирательство дела в связи с неявкой представителя, если признает целесообразным его участие в судебном заседании. При повторной неявке представителя суд вправе произвести его замену либо рассмотреть дело в его отсутствие.

#### **Статья 99. Последствия неявки в судебное заседание свидетелей, экспертов и специалистов**

1. В случае неявки в судебное заседание свидетелей, экспертов и специалистов суд заслушивает мнение лиц, участвующих в деле, о возможности рассмотрения дела в их отсутствие и выносит определение о продолжении судебного разбирательства или об отложении разбирательства дела.

2. Если вызванный свидетель, эксперт, специалист не явился в судебное заседание по причинам, признанным судом неуважительными, он может быть подвергнут штрафу в размере до трех тысяч рублей, а должностные лица — до пяти тысяч рублей. Свидетель при неявке без уважительных причин по вторичному вызову может быть подвергнут принудительному приводу.

#### **Статья 100. Отказ заявителя от заявления, признание заявления административным ответчиком**

1. Отказ заявителя от заявления и признание заявленных требований административным ответчиком заносятся в протокол судебного заседания (прилагаются к протоколу) и подписываются соответственно заявителем или административным ответчиком.

Если отказ заявителя от заявления или признание его административным ответчиком выражены в адресованных суду письменных заявлениях, эти заявления приобщаются к делу, о чем указывается в протоколе судебного заседания.

2. До принятия отказа заявителя от заявления суд разъясняет заявителю последствия этого процессуального действия.

3. О принятии отказа заявителя от заявления суд выносит определение, которым одновременно прекращает производство по делу.

При признании административным ответчиком заявленных требований и принятии их судом выносится постановление об удовлетворении заявленных требований.

#### **Статья 101. Отложение разбирательства дела**

1. В случае, если перерыв в судебном заседании превысил три месяца, дело считается отложенным.

2. При отложении разбирательства дела назначается день нового судебного заседания с учетом времени, необходимого для вызова участников процесса или истребования доказательств, о чем явившимся лицам объявляется под расписку. Не явившиеся и вновь привлекаемые к участию в процессе лица извещаются о времени и месте нового судебного заседания.

3. Новое разбирательство дела после его отложения начинается сначала.

#### **Статья 102. Допрос свидетелей при перерыве или отложении разбирательства дела**

При перерыве или отложении разбирательства дела суд вправе допросить явившихся свидетелей, если в судебном заседании присутствуют заявитель и административный ответчик (их представители), а также в случаях, когда лица, участвующие в деле, заявили ходатайство о рассмотрении дела в их отсутствие. Вторичный вызов в новое судебное заседание допрошенных в порядке, предусмотренном настоящей статьей, допускается лишь в случаях необходимости их нового допроса.

#### **Статья 103. Разъяснение эксперту и специалисту их прав и обязанностей**

Председательствующий разъясняет эксперту и специалисту их права и обязанности, а также предупреждает эксперта об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. У эксперта отбирается подписка о том, что ему разъяснены его обязанности и ответственность. Подписка приобщается к протоколу судебного заседания.

#### **Статья 104. Объяснения лиц, участвующих в деле**

1. Рассмотрение дела по существу начинается с заслушивания объяснения заявителя либо его представителя, объяснения других лиц, обратившихся в суд за защитой прав, свобод и охраняемых интересов других лиц, а также административного ответчика и участвующего в процессе третьего лица.

В случае отсутствия названных лиц оглашаются представленные ими письменные материалы.

3. Суд вправе задавать вопросы лицам, участвующим в деле, или их представителям.

Лица, участвующие в деле, задают друг другу вопросы с разрешения суда.

4. Письменные объяснения лиц, участвующих в деле, а также объяснения, полученные судом в порядке, предусмотренном статьями 41, 56 и 102 настоящего Кодекса, оглашаются судом.

#### **Статья 105. Предупреждение свидетеля об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний**

1. До допроса свидетеля председательствующий устанавливает его личность, разъясняет ему права и обязанности и предупреждает об уголовной ответственности за неправомерный отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний. У свидетеля отби-

рается подписка о том, что ему разъяснены его обязанности и ответственность. Подписка приобщается к протоколу судебного заседания.

2. Свидетелю, не достигшему шестнадцатилетнего возраста, председательствующий разъясняет обязанность правдиво рассказать все известное ему по делу.

#### **Статья 106. Порядок допроса свидетеля**

1. Каждый свидетель допрашивается отдельно.

2. Председательствующий выясняет отношение свидетеля к лицам, участвующим в деле, и предлагает свидетелю сообщить суду все, что ему лично известно об обстоятельствах дела.

3. После этого свидетелю могут быть заданы вопросы. Первым задает вопросы лицо, по заявлению которого вызван свидетель, и его представитель, а затем другие лица, участвующие в деле, и их представители. Судьи вправе задавать вопросы свидетелю в любой момент его допроса.

4. В случае необходимости суд может вторично допросить свидетеля в том же или последующем заседании, а также произвести очную ставку между свидетелями для выяснения противоречий в их показаниях.

5. Допрошенный свидетель остается в зале заседания до окончания разбирательства дела, если суд не разрешит ему удалиться раньше.

#### **Статья 107. Использование свидетелем письменных материалов**

Если свидетель при даче показаний пользуется письменными материалами, эти материалы предъявляются суду и лицам, участвующим в деле, и могут быть приобщены к делу по определению суда.

#### **Статья 108. Допрос несовершеннолетнего свидетеля**

1. Допрос свидетеля в возрасте до четырнадцати лет, а по усмотрению суда и допрос свидетеля в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет, производится с участием родителей, усыновителей, опекуна или попечителя, которые вызываются в суд. В случае необходимости вызываются также педагог или врач-педиатр несовершеннолетнего свидетеля. Указанные лица могут с разрешения председательствующего задавать свидетелю вопросы, а также высказывать свое мнение относительно личности свидетеля.

2. В необходимых случаях по ходатайству несовершеннолетнего, его представителей на время допроса несовершеннолетнего свидетеля из зала заседания по определению суда могут быть удалены присутствующие в зале, в том числе и лица, участвующие в деле. Лицам, участвующим в деле, после возвращения в зал заседания должно быть сообщено содержание показаний несовершеннолетнего свидетеля и предоставлена возможность задать свидетелю вопросы.

3. Свидетель, не достигший четырнадцати лет, по окончании его допроса может быть удален из зала заседания.

#### **Статья 109. Оглашение показаний свидетеля**

Показания свидетелей, полученные в порядке, предусмотренном статьями 41 и 102 настоящего Кодекса, оглашаются в судебном заседании, после чего лица, участвующие в деле, вправе дать по ним объяснения.

#### **Статья 110. Исследование письменных доказательств**

Письменные доказательства или протоколы их осмотра, составленные в порядке, предусмотренном статьями 46, 49 и 50 настоящего Кодекса, оглашаются в судебном заседании и предъявляются лицам, участвующим в деле, представителям, а в необходимых

случаях — экспертам, специалистам и свидетелям. После этого лица, участвующие в деле, могут дать пояснения.

#### **Статья 111. Оглашение личной переписки и телеграфных сообщений граждан**

В целях охраны тайны переписки и телеграфных сообщений личная переписка и личные телеграфные сообщения граждан могут быть оглашены в открытом судебном заседании только с согласия лиц, между которыми эта переписка и телеграфные сообщения происходили. В противном случае такие переписка и телеграфные сообщения оглашаются и исследуются в закрытом судебном заседании, о чем суд выносит определение.

#### **Статья 112. Исследование вещественных доказательств**

1. Вещественные доказательства осматриваются судом и предъявляются лицам, участвующим в деле, представителям, а в необходимых случаях — экспертам, специалистам и свидетелям. Лица, которым предъявлены вещественные доказательства, могут обращать внимание суда на те или иные обстоятельства, связанные с осмотром. Эти заявления заносятся в протокол судебного заседания.

2. Протоколы осмотра вещественных доказательств, полученных в соответствии со статьей 40 настоящего Кодекса, оглашаются в судебном заседании, после чего лица, участвующие в деле, могут дать пояснения.

#### **Статья 113. Осмотр на месте**

1. Письменные и вещественные доказательства, которые затруднительно представить или которые не могут быть доставлены в суд, осматриваются и исследуются по месту их нахождения судом, рассматривающим дело, либо другим судом по поручению первого в порядке, установленном статьей 41 настоящего Кодекса.

2. О времени и месте осмотра извещаются лица, участвующие в деле, и представители. Их неявка не препятствует производству осмотра. В необходимых случаях также вызываются эксперты, специалисты и свидетели.

3. Результаты осмотра заносятся в протокол судебного заседания. К протоколу прилагаются составленные или проверенные при осмотре планы, схемы, чертежи, расчеты, копии документов, сделанные во время осмотра видеозаписи, фотоснимки письменных и вещественных доказательств, иные фиксирующие осмотр документы, а также письменные заключения эксперта и пояснения специалиста.

#### **Статья 114. Воспроизведение звукозаписи, видеозаписи и их исследование**

1. Воспроизведение в открытом судебном заседании звукозаписи или видеозаписи, содержащих сведения личного характера, а также их исследование не допускаются без согласия лиц, которых непосредственно касается их содержание. При отсутствии такого согласия воспроизведение звукозаписи или видеозаписи и их исследование производятся в закрытом судебном заседании, о чем суд выносит определение.

2. Воспроизведение звукозаписи, видеозаписи производится в зале заседания либо в ином специально оборудованном для этой цели помещении с отражением в протоколе судебного заседания отличительных признаков воспроизводящих источников доказательств и с указанием времени воспроизведения. После этого суд заслушивает пояснения лиц, участвующих в деле.

#### **Статья 115. Заявление о подложности доказательства**

1. В случае заявления о том, что имеющееся в деле доказательство является подложным, лицо, представившее это доказательство, может просить суд исключить его из числа

доказательств и разрешить дело на основании иных доказательств либо ходатайствовать о проведении экспертизы его подлинности.

2. Для проверки заявления о подложности доказательства суд может назначить экспертизу, а также предложить лицам, участвующим в деле, представить иные доказательства.

#### **Статья 116. Исследование заключения эксперта**

1. Заключение эксперта оглашается в судебном заседании. В целях разъяснения и дополнения заключения эксперту могут быть заданы вопросы. Первым задает вопросы лицо, по заявлению которого назначена экспертиза, и его представитель, а затем другие лица, участвующие в деле, и их представители. Если экспертиза назначена судом, первым задает вопросы эксперту заявитель и его представитель. Судьи вправе задавать вопросы эксперту в любой момент его допроса.

2. Заключение эксперта исследуется в судебном заседании, оценивается судом наряду с другими доказательствами и не имеет для суда заранее установленной силы.

#### **Статья 117. Назначение дополнительной или повторной экспертизы**

1. Если у суда возникли сомнения в обоснованности или достоверности заключения эксперта, суд вправе назначить дополнительную или повторную экспертизу, о чем выносит определение.

2. Дополнительная экспертиза назначается судом при недостаточной ясности или неполноте заключения эксперта. Проведение дополнительной экспертизы поручается тому же или другому эксперту.

3. Повторная экспертиза назначается судом в случае противоречий между заключениями нескольких экспертов, а также если он сочтет заключения эксперта необоснованными. В этом случае проведение повторной экспертизы поручается другому эксперту или другим экспертам.

#### **Статья 118. Пояснения специалиста**

1. В необходимых случаях при осмотре письменных или вещественных доказательств, прослушивании звукозаписей, просмотре видеозаписей, при назначении экспертизы, допросе свидетелей, принятии мер по обеспечению доказательств суд может привлекать специалистов для получения пояснений и оказания непосредственной технической помощи (фотографирования, составления планов и схем, отбора образцов для экспертизы, оценки имущества и т.п.).

2. Лицо, вызванное в качестве специалиста, обязано явиться в суд, ответить на поставленные судом вопросы, дать устные или письменные пояснения, при необходимости оказывать суду техническую помощь.

3. Пояснения специалиста, данные в письменном виде, оглашаются в судебном заседании и приобщаются к делу. Устные пояснения специалиста заносятся в протокол судебного заседания.

4. Специалисту могут быть заданы вопросы. Первым задает вопросы лицо, по заявлению которого был привлечен специалист, и его представитель, а затем другие лица, участвующие в деле, и их представители. Специалисту, привлеченному судом, первым задает вопросы заявитель и (или) его представитель. Судьи вправе задавать вопросы специалисту в любой момент его допроса.

5. При необходимости исследования сложных правовых вопросов суд может привлечь к участию в деле специалиста в области права.

## **Статья 119. Завершающие консультации**

1. После завершения исследования доказательств суд переходит к консультациям с заявителем и административным ответчиком (их представителями) о правовой стороне дела, которые подтверждают или уточняют свои правовые позиции, приводят доводы в их пользу. Судьи вправе задавать им уточняющие вопросы, оказывать помощь заявителю и административному ответчику в формулировании их требований, но не могут высказывать в любой форме свою позицию по существу заявленных требований. В консультациях по решению суда может принять участие специалист в области права в случаях, предусмотренных частью пятой статьи 118 настоящего Кодекса.

Окончательная позиция участников процесса относительно заявленных требований, сложившаяся в ходе консультаций, заносится в протокол (прилагается к протоколу) судебного заседания и подписывается ими.

2. Третьи лица, заявляющие либо не заявляющие самостоятельные требования на предмет спора, могут перед началом консультации выступить с изложением своей позиции. Суд может привлечь их к участию в консультациях с учетом значимости их интересов в деле.

3. Содержание консультаций в протокол судебного заседания не заносится.

## **Статья 120. Возобновление рассмотрения дела по существу**

1. Если во время консультаций или по их окончании суд признает необходимым выяснить новые обстоятельства и/или исследовать новые доказательства, имеющие значение для дела, суд продолжает исследовать доказательства, а при необходимости производит дополнительное выяснение ранее исследованных обстоятельств и/или дополнительное исследование ранее исследованных доказательств.

2. После окончания исследования доказательств по существу судебные консультации производятся заново.

## **Статья 121. Изменение требований в ходе рассмотрения дела**

1. Заявитель вправе изменить предмет требований в любой момент судебного разбирательства. Если административный ответчик согласен на продолжение рассмотрения дела по существу нового предмета требований, судебное заседание продолжается.

2. При несогласии административного ответчика на изменение предмета требования суд прекращает производство по делу и разъясняет заявителю его право обратиться с новыми требованиями в суд в общем порядке.

3. При рассмотрении дела по новому требованию суд вправе считать исследованными доказательства по прекращенному делу без их нового исследования.

## **Статья 122. Завершение судебного разбирательства**

1. По завершении судебного разбирательства суд либо немедленно объявляет о вынесенном постановлении, либо объявляет перерыв до двух недель для вынесения постановления, о чем председательствующий сообщает присутствующим в зале судебного заседания.

2. Копия постановления суда направляется лицам, участвующим в деле в качестве заинтересованных сторон.

# **ГЛАВА 14. ПОСТАНОВЛЕНИЕ СУДА**

## **Статья 123. Вынесение постановления**

Решение суда первой инстанции, которым дело разрешается по существу, выносится в форме постановления. Постановление выносится именем Российской Федерации.

## Статья 124. **Вопросы, разрешаемые при вынесении постановления**

1. При вынесении постановления суд оценивает доказательства, определяет, какие обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены и какие не установлены, каковы правоотношения сторон, какой закон должен быть применен по данному делу и подлежит ли заявление удовлетворению. В случае, если было заявлено требование о возмещении материального вреда, причиненного административным ответчиком, и основное требование заявления удовлетворено, суд также разъясняет порядок возмещения вреда.

Решение о компенсации морального вреда и о его размере принимается судом, рассматривавшим дело.

2. Суд, признав необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для дела, или дополнительно исследовать доказательства, выносит определение о возобновлении судебного разбирательства.

3. Суд выносит постановление по заявленным заявителем требованиям.

## Статья 125. **Изложение постановления**

Постановление излагается в письменном виде и подписывается судьей при единоличном рассмотрении им дела или всеми судьями, рассматривающими дело в коллегиальном составе суда, в том числе и судьей, оставшимся при особом мнении. Исправления в постановлении должны быть оговорены перед подписями судей.

## Статья 126. **Особое мнение судьи**

Судья, оставшийся при особом мнении, вправе изложить свою позицию в письменном виде, которое прилагается к делу, но не является частью постановления и не подлежит опубликованию.

## Статья 127. **Содержание постановления**

1. Постановление состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей.

2. Во вводной части постановления указываются время и место вынесения постановления, наименование суда, вынесшего постановление, состав суда, секретарь судебного заседания, лица, участвующие в деле, и представители, предмет жалобы.

3. Описательная часть постановления должна содержать указания на требования заявителя, возражения административного ответчика и объяснения других лиц, участвующих в деле.

4. В мотивировочной части постановления должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом, доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах, доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства, правовые нормы, которыми руководствовался суд.

5. Резолютивная часть постановления должна содержать вывод суда об удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении полностью или в части, размере и порядке возмещения морального вреда, указание на распределение судебных расходов, решение относительно мер обеспечения, принятые ранее судом по делу, на срок и порядок обжалования постановления.

6. В случаях, когда суд устанавливает определенный порядок и срок исполнения постановления, обращает постановление к немедленному исполнению или принимает меры к обеспечению его исполнения, об этом указывается в резолютивной части постановления.

7. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, постановление может не содержать мотивировочной части.

## Статья 128. **Формы восстановления судом нарушенных прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан**

1. Суд, установив, что жалоба является обоснованной, обязывает административного ответчика устранить в полном объеме допущенное нарушение прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителя в форме:

- а) запрета осуществлять оспоренное действие;
- б) приказа осуществить требуемое действие;
- в) приказа о принятии соответствующего ненормативного правового акта;
- г) в случаях, предусмотренных законом, — приказа о компенсации морального вреда, причиненного заявителю.

## Статья 129. **Дополнительное постановление суда**

1. Суд, принявший постановление по делу, может по своей инициативе или по заявлению лиц, участвующих в деле, принять дополнительное постановление суда в случае, если:

- а) по какому-либо требованию, по которому лица, участвующие в деле, предъявляли доказательства и давали объяснения, не было принято решения суда;
- б) судом не разрешен вопрос о судебных расходах.

2. Вопрос о принятии дополнительного постановления суда может быть поставлен до вступления в законную силу решения суда. Дополнительное постановление принимается судом после рассмотрения указанного вопроса в судебном заседании и может быть обжаловано. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, но их неявка не является препятствием к рассмотрению и разрешению вопроса о принятии дополнительного постановления суда.

3. На определение суда об отказе в принятии дополнительного постановления суда может быть подана частная жалоба.

## Статья 130. **Исправление описок и явных арифметических ошибок**

1. После вынесения постановления суд, принявший решение по делу, не вправе отменить или изменить его.

2. Суд может по своей инициативе или по заявлению лиц, участвующих в деле, исправить допущенные в постановлении суда описки или явные арифметические ошибки. Вопрос о внесении исправлений рассматривается в судебном заседании. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, однако их неявка не является препятствием к разрешению вопроса о внесении исправлений.

3. На определение суда о внесении исправлений в постановление суда может быть подана частная жалоба.

## Статья 131. **Разъяснение постановления**

1. В случае неясности постановления суд, принявший его, по заявлению лиц, участвующих в деле, не изменяя его содержания, вправе дать его разъяснение.

2. Вопрос о разъяснении постановления суда рассматривается в судебном заседании. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, однако их неявка не является препятствием к разрешению вопроса по существу.

3. На определение суда о разъяснении постановления может быть подана частная жалоба.

## Статья 132. **Отсрочка или рассрочка исполнения постановления суда, изменение способа и порядка исполнения постановления суда**

1. Суд, рассмотревший дело по заявлениям лиц, участвующих в деле, судебного пристава — исполнителя либо исходя из имущественного положения сторон или других об-

стоятельств вправе отсрочить или рассрочить исполнение постановления суда, изменить способ и порядок его исполнения.

2. Указанные в части первой настоящей статьи заявления рассматриваются в судебном заседании. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, однако их неявка не является препятствием к рассмотрению вопроса по существу.

3. На определение суда об отсрочке или рассрочке исполнения постановления суда, об изменении способа и порядка его исполнения может быть подана частная жалоба.

#### **Статья 133. Вступление постановления суда в законную силу**

Постановление суда вступает в законную силу по истечении срока на кассационное обжалование, если оно не было обжаловано. В случае подачи кассационной жалобы постановление, если оно не отменено, вступает в законную силу по окончании рассмотрения дела вышестоящим судом.

#### **Статья 134. Право суда обратиться к немедленному исполнению**

1. Суд вправе по просьбе заявителя обратиться к немедленному исполнению постановления, если вследствие особых обстоятельств замедление в его исполнении может привести к существенному ущемлению прав и свобод граждан или самое исполнение может оказаться невозможным.

2. Вопрос о немедленном исполнении постановления рассматривается в судебном заседании одновременно с вынесением постановления. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, однако их неявка не является препятствием для разрешения указанного вопроса.

3. На определение суда по вопросу о немедленном исполнении решения может быть подана жалоба. Подача жалобы на определение о немедленном исполнении решения не приостанавливает исполнение этого определения.

4. В обеспечение исполнения вынесенного постановления суды первой и второй инстанций могут принять меры, предусмотренные статьей 81 настоящего Кодекса.

#### **Статья 135. Определения суда**

1. Решения суда первой инстанции, которыми административное дело не разрешается по существу, выносятся в форме протокольных определений.

2. Протокольные определения выносятся судом, как правило, без удаления в совещательную комнату, а если дело рассматривается коллегией судей — после совещания на месте и заносятся в протокол судебного заседания.

Протокольное определение оглашается немедленно.

3. Иные предусмотренные настоящим Кодексом определения выносятся судом в письменной форме.

#### **Статья 136. Протокол судебного заседания**

1. О каждом судебном заседании, а также о каждом отдельном процессуальном действии вне судебного заседания составляется протокол.

2. В протоколе судебного заседания указываются:

а) дата (год, месяц, число) и место проведения судебного заседания или отдельного процессуального действия;

б) наименование суда, рассматривающего дело, и его состав;

в) наименование дела;

г) сведения о явке лиц, участвующих в деле, и иных участников процесса;

д) сведения о разъяснении лицам, участвующим в деле, и иным участникам процесса их процессуальных прав и обязанностей;

е) протокольные определения, вынесенные судом без удаления в совещательную комнату;

ж) устные заявления и ходатайства лиц, участвующих в деле;

з) показания свидетелей, разъяснения и консультации специалистов и устные разъяснения экспертами и специалистами заключений;

и) иные сведения, составляющие фиксацию хода процесса.

3. В протоколе о совершении отдельных процессуальных действий указываются также полученные данные.

4. Протокол судебного заседания ведет секретарь судебного заседания.

5. Протокол судебного заседания составляется не позднее трех дней со дня соответствующего заседания и подписывается судьей, рассматривавшим дело, или председательствующим суда, рассматривавшим дело, и секретарем судебного заседания.

6. При составлении протокола может быть использована стенограмма хода судебного заседания, которая является неотъемлемой его частью.

7. Протокол о совершении отдельных процессуальных действий подписывается судьями, их совершившими, немедленно.

8. Лица, участвующие в деле, вправе знакомиться с протоколами судебного заседания и совершения отдельных процессуальных действий и представлять свои замечания относительно полноты и правильности их составления в трехдневный срок со дня подписания соответствующих протоколов, которые удостоверяются либо отклоняются в пятидневный срок составом суда, рассматривавшим дело. Решение оформляется в виде резолюции на тексте замечаний, подписанной всеми судьями. Замечания приобщаются к протоколу и являются его частью.

9. Протокол судебного заседания, совершения отдельных процессуальных действий может быть дополнен звуко- и видеозаписями, осуществляемыми работником аппарата суда. В этом случае в письменной форме могут фиксироваться только основные моменты хода процесса. Материалы звуко- и видеозаписей являются частью протокола и хранятся вместе с судебным делом.

10. Расшифровка звукозаписи или ее части производится в случае необходимости по поручению судьи или председательствующего сотрудниками аппарата суда по ходатайству сторон, подавших жалобу на решение суда первой инстанции. Решение о необходимости расшифровки и ее объеме принимается в форме определения.

## РАЗДЕЛ III

### ПЕРЕСМОТР СУДЕБНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ

#### ГЛАВА 15. КАССАЦИОННОЕ ПРОИЗВОДСТВО

##### Статья 137. **Право обжалования**

Постановление суда по административному делу может быть обжаловано в кассационном порядке лицами, участвующими в деле, в вышестоящий суд через суд, вынесший решение по существу дела. Подача жалобы непосредственно в кассационную инстанцию не является препятствием для ее рассмотрения.

##### Статья 138. **Пределы рассмотрения дела в суде второй инстанции**

1. Суд второй инстанции рассматривает дело по имеющимся материалам судебного разбирательства в суде первой инстанции.

2. Материалы, приложенные к кассационной жалобе и к объяснениям на нее, а также материалы, представленные суду в судебном заседании, могут быть учтены судом второй инстанции при разрешении дела, если суд второй инстанции после их исследования в судебном заседании принял решение о приобщении их к материалам дела.

3. Суд второй инстанции по ходатайству лиц, участвующих в деле, или их представителей либо по собственной инициативе может допросить новых свидетелей, а также допросить свидетелей и экспертов, допрошенных в суде первой инстанции, назначить по делу экспертизу и исследовать вновь полученное заключение экспертов. В этом случае составляется протокол этих процессуальных действий, который приобщается к делу.

Для составления такого протокола в судебное заседание приглашается секретарь.

### **Статья 139. Срок на подачу кассационной жалобы**

1. Кассационная жалоба может быть подана в течение двух недель со дня вынесения решения в окончательной форме и уведомления об этом лиц, участвующих в деле, в порядке, предусмотренном пунктами 7, 8 статьи 10 настоящего Кодекса.

2. Жалоба, поданная по истечении указанного срока, оставляется без рассмотрения и возвращается лицу, подавшему жалобу, если при этом от него не поступила просьба о восстановлении пропущенного срока либо если в восстановлении этого срока отказано судом, вынесшим решение по существу.

### **Статья 140. Содержание кассационной жалобы**

1. Кассационная жалоба должна содержать:

- а) наименование суда, которому адресуется жалоба;
- б) фамилия, имя, отчество и место жительства заявителя — гражданина; наименование и место нахождения заявителя — организации;
- в) указание на обжалуемое постановление и суд, вынесший это постановление;
- г) доводы жалобы;
- д) просьбу заинтересованного лица;
- е) перечень прилагаемых к жалобе документов.

2. Кассационная жалоба подписывается лицом, подающим жалобу, или его представителем. К жалобе, поданной представителем, должны быть приложены доверенность или иной документ, удостоверяющие полномочия представителя, если в деле не имеется таких документов.

3. Кассационная жалоба представляется с копиями по числу лиц, участвующих в деле.

### **Статья 141. Оставление кассационной жалобы без движения**

1. При подаче кассационной жалобы, не соответствующей требованиям, предусмотренным статьей 140 настоящего Кодекса, судья выносит определение, которым оставляет жалобу без движения, указывает на недостатки и назначает лицу, подавшему жалобу, срок для их исправления.

2. Если лицо, подавшее жалобу, в установленный срок выполнит указания судьи, содержащиеся в определении, жалоба считается поданной в день первоначального представления в суд.

3. В случае невыполнения в установленный срок указаний судьи, содержащихся в определении об оставлении жалобы без движения, кассационная жалоба возвращается лицу, подавшему жалобу, и считается неподанной.

4. На определение об оставлении кассационной жалобы без движения может быть подана частная жалоба.

## **Статья 142. Действия суда первой инстанции после получения кассационной жалобы**

1. Суд первой инстанции после получения кассационной жалобы, поданной в срок и соответствующей требованиям статьи 140 настоящего Кодекса, обязан направить лицам, участвующим в деле, копии жалобы.

2. Лица, участвующие в деле, вправе представить суду в десятидневный срок со дня направления им кассационных жалоб письменные объяснения на кассационную жалобу с приложением документов, подтверждающих эти объяснения, и их копий по числу лиц, участвующих в деле.

3. По истечении срока на представление письменных объяснений, предусмотренных частью второй настоящей статьи, суд первой инстанции направляет дело с кассационной жалобой и поступившими объяснениями на нее в суд второй инстанции, о чем уведомляет участвующих в деле лиц.

## **Статья 143. Отказ от кассационной жалобы**

1. Лицо, подавшее кассационную жалобу, вправе отказаться от нее до вынесения решения судом второй инстанции.

2. Принимая отказ от жалобы, суд выносит определение о прекращении кассационного производства по данной жалобе.

## **Статья 144. Рассмотрение дела судом второй инстанции**

1. Суд второй инстанции извещает лиц, участвующих в деле, о времени и месте судебного заседания и о последствиях неявки их представителей.

2. При рассмотрении дела в кассационном порядке суд проверяет законность и обоснованность решения суда первой инстанции по основаниям, изложенным в кассационной жалобе. Он может исследовать новые доказательства и устанавливать новые факты. Вновь представленные доказательства суд исследует, если признает, что они не могли быть представлены в суд первой инстанции.

3. В целях защиты публичных интересов суд второй инстанции вправе выйти за пределы требований, содержащихся в кассационной жалобе, но не вправе выйти за пределы требований, заявленных в суде первой инстанции.

## **Статья 145. Начало разбирательства дела**

Председательствующий открывает судебное заседание и объявляет, какое дело, по чьей жалобе и на решение какого суда подлежит рассмотрению. Председательствующий выясняет, кто из лиц, участвующих в деле, и их представителей явился, устанавливает личность явившихся, а также проверяет полномочия представителей.

## **Статья 146. Объявление состава суда и разъяснение права отвода**

Председательствующий объявляет состав суда и разъясняет представителям лиц, участвующих в деле, их право заявлять отводы судьям и секретарю судебного заседания в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 138 настоящего Кодекса. Основания для отводов, порядок разрешения заявленного отвода и последствия удовлетворения таких заявлений определяются статьями 14 и 15 настоящего Кодекса.

## **Статья 147. Разъяснение лицам, участвующим в деле, их прав и обязанностей**

Председательствующий разъясняет лицам, участвующим в деле, и их представителям их процессуальные права и обязанности.

**Статья 148. Последствия неявки в судебное заседание представителей лиц, участвующих в деле**

1. В случае неявки в судебное заседание кого-либо из представителей лиц, участвующих в деле, надлежащим образом не извещенных о времени и месте рассмотрения дела, суд откладывает разбирательство дела.

2. Неявка указанных в настоящей статье лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела.

**Статья 149. Разрешение судом заявлений лиц, участвующих в деле**

Заявления и ходатайства представителей лиц, участвующих в деле, по всем вопросам, связанным с разбирательством дела в кассационной инстанции, разрешаются судом после заслушивания мнений всех лиц, участвующих в судебном заседании.

**Статья 150. Доклад дела**

Рассмотрение дела в кассационной инстанции начинается докладом председательствующего или одного из членов суда.

Докладчик излагает обстоятельства дела, содержание постановления суда первой инстанции, доводы кассационной жалобы и поступивших на них объяснений, содержание представленных в суд новых письменных материалов, а также сообщает иные данные, которые необходимо рассмотреть суду для проверки правильности решения.

**Статья 151. Приобщение к делу новых материалов и их исследование**

1. После доклада дела суд заслушивает ходатайства явившихся в судебное заседание представителей лиц, участвующих в деле, о представлении дополнительных материалов.

2. Дополнительные материалы, приложенные к кассационной жалобе или представленные непосредственно в суд второй инстанции, исследуются судом с участием представителей лиц, участвующих в деле, после чего суд решает вопрос об их приобщении к делу.

**Статья 152. Порядок исследования материалов дела**

1. После разрешения вопроса о приобщении к делу дополнительных материалов и их исследования, а также в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 138 настоящего Кодекса, допроса свидетелей и экспертов суд заслушивает объяснения явившихся в судебное заседание представителей лиц, участвующих в деле, которые вправе приводить также доводы, не указанные в кассационной жалобе и в объяснениях на нее.

2. Сначала выступает представитель лица, подавшего кассационную жалобу. В случае обжалования решения обеими сторонами первым выступает представитель заявителя.

Лица, указанные в статьях 31 и 32 настоящего Кодекса, обратившиеся в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов других лиц, если они не обжаловали решения, выступают после представителей лиц, участвующих в деле, и третьих лиц.

3. После выступления лиц, указанных в частях 1 и 2 настоящей статьи, суд может провести консультацию с ними по правовым вопросам.

**Статья 153. Полномочия суда второй инстанции**

Суд второй инстанции вправе:

а) оставить постановление (определение) суда первой инстанции без изменения, а жалобу без удовлетворения;

б) изменить постановление (определение) суда первой инстанции или отменить его и вынести новое постановление;

в) отменить постановление (определение) суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу полностью или в части;

2. В случаях, предусмотренных частью 3 статьи 156 настоящего Кодекса, дело считается нерассмотренным, о чем суд второй инстанции выносит определение с направлением жалобы на судебное рассмотрение в суд первой инстанции.

3. Определение суда второй инстанции, вынесенное по жалобе на постановление (определение) суда первой инстанции, вступает в законную силу с момента его вынесения.

#### **Статья 154. Вынесение решения судом второй инстанции**

1. Решение суда второй инстанции об оставлении решения суда первой инстанции без изменения выносится в форме определения.

2. Изменение либо вынесение нового решения выносится в форме постановления.

3. Кассационное постановление и кассационное определение вступают в законную силу немедленно.

#### **Статья 155. Содержание постановления (определения) суда второй инстанции**

В кассационном постановлении и в кассационном определении должны быть указаны:

а) наименование суда второй инстанции;

б) дата (год, месяц и число) и место принятия;

в) состав суда;

г) фамилии присутствовавших в заседании лиц с указанием их полномочий;

д) дата (год, месяц, число) и место принятия постановления суда первой инстанции;

ж) фамилии судей, его принявших;

з) имя или наименование лица, подавшего кассационную жалобу;

и) краткое изложение сущности решения суда первой инстанции;

к) доводы жалобы и отзыва на нее;

л) краткое изложение кассационного рассмотрения;

м) мотивы принятого постановления (определения);

н) вывод об удовлетворении или отказе в удовлетворении кассационной жалобы.

#### **Статья 156. Основания к отмене или изменению постановления суда первой инстанции в кассационном порядке**

1. Постановление суда первой инстанции может быть отменено или изменено по следующим основаниям:

а) неполное выяснение обстоятельств, имеющих значение для дела;

б) недоказанность имеющих значение для дела обстоятельств, которые суд первой инстанции посчитал установленными;

в) несоответствие выводов, изложенных в постановлении, обстоятельствам дела, в том числе установленным непосредственно в суде второй инстанции;

г) нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

2. Нарушение или неправильное применение норм процессуального права является основанием к изменению или отмене постановления, если это нарушение привело к неправильному разрешению дела.

3. Дело считается нерассмотренным, если:

а) дело рассмотрено судом в незаконном составе;

б) дело рассмотрено судом в отсутствие кого-либо из участвующих в деле лиц или его представителя, не извещенных надлежащим образом о времени и месте заседания, последствиях неявки и они обжаловали судебное постановление по этим основаниям;

- в) при рассмотрении дела были нарушены правила о языке судебного разбирательства и по этому вопросу имеется жалоба;
- г) постановление не подписано кем-либо из судей или подписано не теми судьями, которые указаны в постановлении;
- д) постановление принято не теми судьями, которые входили в состав суда, рассматривавшего дело;
- е) в деле отсутствует протокол судебного заседания или он не подписан судьей или секретарем судебного заседания.

#### **Статья 157. Обжалование определения суда первой инстанции**

1. Определения суда первой инстанции могут быть обжалованы в суд второй инстанции отдельно от постановления суда лицами, участвующими в деле, в случаях:
  - а) предусмотренных настоящим Кодексом;
  - б) когда определение судьи или суда первой инстанции препятствует дальнейшему движению дела.
2. На протокольные определения суда первой инстанции жалобы не подаются, возражения против этих определений могут быть включены в кассационную жалобу.
3. Жалоба на определение суда первой инстанции может быть подана в течение десяти дней со дня его вынесения.
4. Подача и рассмотрение жалобы на определение суда первой инстанции происходит в порядке, предусмотренном для обжалования постановления суда первой инстанции.

### **ГЛАВА 16. ПРОИЗВОДСТВО В СУДЕ НАДЗОРНОЙ ИНСТАНЦИИ**

#### **Статья 158. Постановления и определения, которые могут быть пересмотрены в порядке надзора**

Вступившие в законную силу постановления и определения судов первой и второй инстанций, которыми дело разрешено по существу, могут быть пересмотрены в порядке надзора судами, указанными в статьях 19 и 20 настоящего Кодекса.

#### **Статья 159. Подача надзорной жалобы**

1. Надзорная жалоба может быть подана не позднее трех месяцев со дня вступления обжалуемого решения в законную силу, за исключением случаев, установленных настоящим Кодексом. Отказ в возбуждении надзорного производства по делу может быть обжалован не позднее месячного срока со дня уведомления лица, подавшего жалобу, о принятом решении.
2. Подача надзорной жалобы не приостанавливает исполнение обжалованного судебного решения, за исключением случаев, установленных настоящим Кодексом.

#### **Статья 160. Основания возбуждения надзорного производства**

1. Надзорное производство возбуждается по надзорным жалобам лиц, участвующих в деле, их представителей, а также лиц, в отношении которых судом разрешен вопрос об их правах и обязанностях без привлечения к участию в деле.
2. Усмотрев нарушение публичного интереса в деле, суд может возбудить надзорное производство и по иным основаниям, а также по собственной инициативе.

#### **Статья 161. Пределы пересмотра судебных постановлений в порядке надзора**

При рассмотрении дела в надзорном порядке суд проверяет по имеющимся в деле материалам правильность применения и толкования судами норм материального и процес-

суального права в пределах доводов надзорной жалобы. Усмотрев публичные интересы, суд может выйти за пределы доводов надзорной жалобы.

#### **Статья 162. Содержание надзорной жалобы**

1. Надзорная жалоба должна содержать:

- а) наименование суда, в который направлена жалоба;
- б) наименование суда, вынесшего обжалуемое постановление (определение);
- в) дату (число, месяц и год) и место вынесения обжалуемого постановления (определения);
- г) фамилию, имя, отчество и место жительства заявителя — гражданина; наименование и место нахождения заявителя — юридического лица;
- д) доводы в пользу пересмотра постановления в порядке надзора;
- е) подпись заявителя (заявителей) либо их представителей;
- ж) дата подачи жалобы.

2. К надзорной жалобе прилагается копия обжалуемого постановления (определения) суда, заверенная соответствующим судом. В случае, если заявление подается представителем стороны, к жалобе должны быть приложены документы, удостоверяющие его полномочия.

3. Если жалоба подана с пропуском установленного срока и содержит просьбу о его восстановлении, вопрос о восстановлении данного срока или об отказе в его восстановлении решается судьей, рассматривающим жалобу.

#### **Статья 163. Отзыв надзорной жалобы**

1. Лицо, подавшее надзорную жалобу, вправе отозвать жалобу. Отзыв заявления или жалобы влечет окончание надзорного производства в суде.

2. В случае отзыва надзорной жалобы повторная подача надзорной жалобы тем же лицом не допускается.

#### **Статья 164. Порядок возбуждения надзорного производства**

1. Надзорная жалоба, поступившая в окружной административный суд, рассматривается:

- а) жалоба на постановление (определение) суда первой инстанции, не бывшее предметом рассмотрения судом второй инстанции, коллегией из трех судей;
- б) жалоба на решение второй инстанции окружного суда и суда первой инстанции — коллегией из трех судей, входящих в состав президиума окружного административного суда.

2. Коллегия из трех судей, рассмотрев жалобу, принимает решение либо об отказе в удовлетворении жалобы, либо о возбуждении надзорного производства и передаче жалобы на рассмотрение суда надзорной инстанции. Решения по этим вопросам выносятся в форме определения, в котором указываются основания принятого решения.

3. Определение коллегии об отказе в возбуждении надзорного производства может быть обжаловано председателю окружного суда, который либо отказывает письмом в удовлетворении жалобы, либо входит в президиум с представлением об отмене определения и одновременной проверке законности и обоснованности обжалованных решений.

4. Усмотрев, что решениями судов первой и второй инстанций нарушен публичный интерес, председатель окружного административного суда вносит надзорное представление в президиум о проверке законности и обоснованности этих решений и без наличия надзорных жалоб на эти решения.

5. После отказа председателя окружного административного суда в удовлетворении жалобы на определение коллегии об отказе в возбуждении надзорного производства это

определение может быть обжаловано Председателю Верховного Суда Российской Федерации или его заместителям, которые вправе войти в президиум окружного административного суда с представлением об отмене определения и проверке законности и обоснованности обжалуемых решений.

6. Жалобы на решения окружного административного суда, вынесенные по первой инстанции и не бывшие предметом рассмотрения в суде второй инстанции, а также на решения президиума окружного суда рассматриваются коллегией из трех судей Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, которая либо отказывает определением в возбуждении надзорного производства, либо возбуждает надзорное производство и принимает дело в своему рассмотрению.

7. Решения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, а также определения судей Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации об отказе в возбуждении надзорного производства могут быть обжалованы Председателю Верховного Суда Российской Федерации или его заместителям, которые либо отказывают письмом в удовлетворении жалобы, либо входят в Президиум Верховного Суда Российской Федерации с представлением об отмене решения (определения) и проверке законности и обоснованности обжалованных решений.

8. Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместители могут по мотивам нарушения публичного интереса внести в соответствующий суд надзорной инстанции представление о проверке законности и обоснованности любого решения административных судов Российской Федерации и при отсутствии надзорных жалоб на эти решения.

9. Коллегия из трех судей, председатель окружного административного суда, Председатель Верховного Суда Российской Федерации и его заместители при решении вопроса о возбуждении надзорного производства вправе истребовать административное дело, а также приостанавливать полностью или в части исполнение обжалованного судебного решения.

#### **Статья 165. Содержание определения (представления) о возбуждении надзорного производства по делу**

В определении (представлении) о возбуждении надзорного производства должны содержаться указания на обстоятельства, которые подлежат проверке в суде надзорной инстанции, но не могут вноситься предложения относительно решения, которое должно быть принято этим судом.

#### **Статья 166. Сроки рассмотрения надзорной жалобы**

1. Решение о возбуждении надзорного производства по жалобе принимается не позднее месяца со дня ее поступления в суд.

2. Надзорная жалоба рассматривается судом не позднее чем в трехмесячный срок со дня ее поступления в суд.

#### **Статья 167. Извещение сторон, не обратившихся с надзорной жалобой, и третьих лиц**

Суд уведомляет лиц, участвующих в деле, не обратившихся с надзорной жалобой, а также третьих лиц о принятии к производству надзорной жалобы, направляет ее копию и определяет срок, в течение которого могут быть представлены возражения.

## Статья 168. Порядок рассмотрения дела

1. Рассмотрение дела по надзорной жалобе производится в президиумах судов в составе не менее половины их членов, в коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации — коллегией из трех судей.

2. Решение вопроса о возбуждении надзорного производства по надзорной жалобе принимается коллегией судей, председателем окружного суда, Председателем Верховного Суда Российской Федерации, его заместителями в письменной виде без вызова лиц, участвующих в деле.

3. Суд надзорной инстанции уведомляет лиц, участвующих в деле, о дате его рассмотрения и разъясняет их право направить своих представителей в судебное заседание.

## Статья 169. Основания к отмене судебных постановлений в порядке надзора

1. Основаниями к отмене (изменению) постановления (определения) суда в порядке надзора являются существенные нарушения норм материального или процессуального права, повлекшие вынесение незаконного решения суда.

2. Правильное по существу судебное постановление (определение) не может быть отменено по одним лишь формальным соображениям.

## Статья 170. Полномочия суда, рассматривающего дело в порядке надзора

Суд, рассмотрев дело в порядке надзора, вправе:

а) оставить обжалуемое постановление (определение) без изменения, а жалобу — без удовлетворения;

б) изменить или отменить обжалуемое постановление (определение) полностью либо в части и принять новое постановление;

в) отменить обжалуемое постановление (определение) и иные ранее вынесенные постановления (определения) по делу и прекратить его производством;

г) оставить в силе одно из ранее вынесенных по делу постановлений (определений);

д) в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 156 настоящего Кодекса, суд надзорной инстанции отменяет постановление (определение), содержащее указанные нарушения, и все последующие решения по делу и направляет дело в суд, допустивший нарушения, на новое рассмотрение;

е) отменить кассационное постановление (определение) и направить дело на новое рассмотрение в суд второй инстанции.

## Статья 171. Порядок рассмотрения дела в суде надзорной инстанции

1. Рассмотрение дела начинается с доклада дела одним из судей. При рассмотрении дела в президиуме докладчиком может быть судья, не входящий в состав президиума. Докладчику могут быть заданы судьями вопросы, касающиеся существа дела.

2. Если в судебное заседание явились представители лиц, участвующих в деле, суд заслушивает их соображения по правовой стороне дела. Судьи могут задавать представителям вопросы по существу дела, представители могут с разрешения председательствующего давать пояснения по выступлению представителей противоположной стороны.

3. После выступления представителей они удаляются из зала заседания и в их отсутствие судьи проводят совещание с целью принятия решения.

4. В интересах законности и защиты законного публичного интереса суд может выйти за пределы жалобы и оснований, изложенных в определении (постановлении) о возбуждении надзорного производства, но не вправе выйти за пределы требований, заявленных в суде первой инстанции.

5. Если в ходе совещания судьи вынесли решение по существу дела, оно объявляется представителям участвующих в деле лиц.

Суд может отложить вынесение решения по существу дела, но не более чем на один месяц, о чем объявляет представителям лиц, участвующих в деле. В этом случае коллегия (президиум) принимает решение в судебном заседании без доклада дела и участия иных лиц.

6. Протокол в суде надзорной инстанции не ведется.

#### **Статья 172. Содержание решения суда, рассмотревшего дело в порядке надзора**

По результатам рассмотрения надзорной жалобы суд выносит решение в форме постановления или определения.

1. В решении должны быть указаны:

- а) наименование суда, вынесшего решение;
- б) дата (число, месяц и год) и место вынесения решения;
- в) дело, по которому вынесено решение;
- г) лицо, подавшее надзорную жалобу;
- д) содержание обжалуемых судебных постановлений (определений);
- ж) нормы права, на основании которых вынесено постановление;
- з) решение суда, принятое по результатам рассмотрения надзорной жалобы.

2. Постановление президиума соответствующего суда подписывается его председателем, а постановление и определение судебной коллегии — всем составом суда.

#### **Статья 173. Вступление в законную силу решения суда, рассматривающего дело в порядке надзора**

1. Решение суда, рассмотревшего дело в порядке надзора, вступает в законную силу немедленно после его принятия.

2. Суд, рассмотревший дело в порядке надзора, направляет копии вынесенного решения заявителю, сторонам, не обращавшимся с надзорной жалобой, третьим лицам в течение четырнадцати дней со дня его вынесения.

### **ГЛАВА 17. ПРОИЗВОДСТВО ПО ПЕРЕСМОТРУ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ПО ВНОВЬ ОТКРЫВШИМСЯ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАМ**

#### **Статья 174. Основания пересмотра**

1. Судебные решения, вступившие в законную силу, могут быть пересмотрены по вновь открывшимся обстоятельствам.

2. Основаниями для пересмотра судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам являются:

а) существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны лицам, участвующим в деле;

б) установленные вступившим в силу приговором суда заведомо ложные показания свидетеля, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо неправильный перевод, подложность документов либо вещественных доказательств, повлекшие за собой вынесение незаконного либо необоснованного решения;

г) установленные вступившим в силу приговором суда преступные действия сторон, других лиц, участвующих в деле, либо их представителей или преступные деяния судей, совершенные при рассмотрении данного дела;

д) отмена решения, приговора, определения или постановления суда, либо прекращение действия нормативного или ненормативного правового акта иного органа, послужившего основанием к вынесению данного постановления, либо признание Конституционным Судом Российской Федерации закона, примененного в деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации;

е) установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом административного дела.

#### **Статья 175. Суды, пересматривающие судебные решения по вновь открывшимся обстоятельствам**

Вступившее в законную силу постановление (определение) суда первой инстанции пересматривается по вновь открывшимся обстоятельствам судом, вынесшим это постановление. Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам постановления (определения) суда второй или надзорной инстанции, которыми изменено постановление суда первой инстанции или вынесено новое постановление, производится судом, изменившим постановление или вынесшим новое постановление.

#### **Статья 176. Подача заявления**

Заявление о пересмотре решения по вновь открывшимся обстоятельствам подается лицом, участвовавшим в деле, либо иным лицом, чьи интересы затрагивает вынесенное решение, в суд, указанный в статье 175 настоящего Кодекса.

#### **Статья 177. Рассмотрение заявления**

1. Заявление о пересмотре постановления по вновь открывшимся обстоятельствам суд рассматривает в судебном заседании по правилам суда первой инстанции.

2. Заявитель и другие лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, однако их неявка не является препятствием к рассмотрению заявления.

#### **Статья 178. Определение суда о пересмотре дела**

1. Суд, рассмотрев заявление о пересмотре постановления или определения по вновь открывшимся обстоятельствам, либо удовлетворяет заявление и отменяет постановление или определение, либо отказывает в пересмотре.

2. Определение суда об отказе в пересмотре постановления по вновь открывшимся обстоятельствам обжалованию не подлежит.

3. В случае отмены постановления (определения) дело рассматривается судом по правилам, установленным настоящим Кодексом для производства в суде соответствующей инстанции.

## **РАЗДЕЛ IV**

### **ОСОБОЕ ПРОИЗВОДСТВО**

#### **ГЛАВА 18. ВОССТАНОВЛЕНИЕ УТРАЧЕННОГО СУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

#### **Статья 179. Восстановление утраченного судебного производства**

1. Утраченное судебное производство может быть восстановлено судом по заявлению лиц, участвовавших в деле, а также по инициативе суда.

2. Утраченное производство восстанавливается полностью либо в части, восстановить которую необходимо по мнению суда первой или вышестоящей инстанции. Постановление суда или определение о прекращении производства, если они выносились по делу, должны быть восстановлены обязательно.

3. Заявление о восстановлении утраченного судебного производства подается в суд, рассматривавший дело.

В заявлении должны содержаться подробные сведения о деле. К заявлению прилагаются сохранившиеся у заявителя и имеющие отношение к делу документы или их копии, даже если они не заверены в установленном порядке.

#### **Статья 180. Порядок восстановления утраченного судебного производства**

1. При рассмотрении дела суд использует сохранившиеся части производства, документы, выданные из дела до утраты производства гражданам и учреждениям, копии этих документов, другие справки и бумаги, имеющие отношение к делу.

Суд может допросить в качестве свидетелей лиц, присутствовавших при совершении процессуальных действий, а в необходимых случаях — лиц, входивших в состав суда, рассматривавшего дело, по которому утрачено производство, а также лиц, исполнявших решение суда.

2. При недостаточности собранных материалов для точного восстановления утраченного производства суд определением прекращает разбирательство заявления о восстановлении производства. В этом случае заявитель вправе предъявить иск в общем порядке.

3. Заявитель освобождается от уплаты судебных расходов, понесенных судом при рассмотрении дела о восстановлении утраченного производства. При заведомо ложном заявлении судебные расходы взыскиваются с заявителя.

#### **Статья 181. Сроки заявления требований о восстановлении утраченного судебного производства**

Требования о восстановлении утраченного судебного производства могут быть заявлены в течение срока, установленного для обжалования решений, вступивших в законную силу, в порядке надзора.

## **РАЗДЕЛ V**

### **ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО**

#### **ГЛАВА 19. ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ**

##### **Статья 182. Исполнение судебных постановлений**

1. Вступившее в законную силу постановление административного суда об удовлетворении требования является правоустанавливающим актом прямого действия, не требующим подтверждения актами органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, и основанием для восстановления нарушенных прав и законных интересов лиц, заявивших требования.

2. В случаях, когда нарушение прав лица, подавшего жалобу, явилось результатом бездействия вышеуказанных органов и должностных лиц, судебное постановление является актом, непосредственно заменяющим такое действие и в таком качестве обязательным для всех государственных органов и органов местного самоуправления.

3. В остальных случаях постановления судов по административным делам, не исполненные добровольно, могут быть приведены в исполнение в принудительном порядке по правилам Федерального закона "Об исполнительном производстве" и настоящего Кодекса.

### Статья 183. **Исполнительные документы**

Исполнительными документами являются исполнительные листы, выдаваемые судами на основании принимаемых ими судебных решений.

### Статья 184. **Выдача судом исполнительного листа**

1. Обращение постановления суда к исполнению заключается в выдаче соответствующего исполнительного листа.

2. Исполнительный лист выдается судом заявителю, жалоба которого удовлетворена, после вступления постановления суда в законную силу, кроме случаев немедленного исполнения, когда исполнительный лист выдается немедленно по вынесении судебного решения.

3. Исполнительный лист выдается заявителю либо по его просьбе направляется для исполнения непосредственно судом.

### Статья 185. **Выдача судом дубликата исполнительного листа**

1. В случае утраты подлинника исполнительного листа суд, вынесший постановление, может выдать его дубликат.

2. Заявление о выдаче дубликата рассматривается судьей единолично.

3. За выдачу дубликата исполнительного листа взыскивается плата в размере трехсот рублей.

### Статья 186. **Сроки предъявления исполнительных листов к исполнению**

1. Исполнительные листы, выдаваемые на основании судебных постановлений административных судов, могут быть предъявлены к исполнению в течение одного месяца.

2. При предъявлении к исполнению исполнительного листа срок исчисляется со дня вступления судебного постановления в законную силу либо со дня вынесения определения о восстановлении срока, пропущенного для предъявления исполнительного документа к исполнению, а в случаях, когда судебное постановление подлежит немедленному исполнению, — со следующего дня после дня его вынесения.

### Статья 187. **Перерыв срока предъявления исполнительного листа к исполнению**

Срок давности для предъявления исполнительного листа к исполнению прерывается предъявлением его к исполнению, если федеральным законом не установлено иное, а также частичным исполнением административным ответчиком постановления суда.

### Статья 188. **Восстановление пропущенного срока для предъявления исполнительного листа к исполнению**

1. Срок для предъявления исполнительного листа к исполнению, пропущенный по причинам, признанным судом уважительными, может быть восстановлен, если иное не предусмотрено федеральным законом.

2. Заявление о восстановлении пропущенного срока подается в суд, выдавший исполнительный документ, либо в суд по месту исполнения.

### Статья 189. **Обязанность суда приостановить исполнительное производство**

Суд обязан приостановить исполнительное производство в случаях:

а) предъявления иска об освобождении имущества от ареста (исключении из описи), на которое обращено взыскание по исполнительному документу;

б) оспаривания исполнительного документа в судебном порядке, если такое оспаривание допускается федеральным законом.

#### **Статья 190. Право суда приостановить исполнительное производство**

1. Суд может приостановить исполнительное производство в случаях:

а) ликвидации или реорганизации организации, в отношении которой вынесено судебное постановление;

б) обращения судебного пристава-исполнителя в суд, выдавший исполнительный лист, с заявлением о разъяснении вынесенного им судебного акта, подлежащего исполнению;

в) подачи жалобы на действия судебного пристава-исполнителя или на его отказ в совершении исполнительных действий, а также на отказ в отводе судебного пристава-исполнителя.

2. Суд надзорной инстанции может приостановить исполнительное производство в случае принятия им к производству надзорной жалобы.

#### **Статья 191. Сроки приостановления исполнительного производства**

1. Исполнительное производство приостанавливается:

а) в случаях, предусмотренных пунктом "а" статьи 190 настоящего Кодекса, до определения правопреемника либо завершения реорганизации соответствующего органа;

б) в случаях, предусмотренных пунктом "б" статьи 189, пунктом "в" статьи 190 настоящего Кодекса, до вступления в силу постановления или определения суда об отказе в удовлетворении жалобы;

в) в случае, предусмотренном пунктом "б" статьи 190 настоящего Кодекса, до вступления в силу определения суда о разъяснении судебного постановления.

2. Исполнительное производство возобновляется по заявлению лица, жалоба которого удовлетворена, либо по инициативе суда или судебного пристава-исполнителя после устранения обстоятельств, вызвавших его приостановление.

3. Установленные настоящей статьёй сроки приостановления исполнительного производства могут быть сокращены судом.

#### **Статья 192. Прекращение исполнительного производства**

1. Исполнительное производство прекращается, если судебное решение, на основании которого выдан исполнительный документ, отменено.

2. При прекращении исполнительного производства исполнительный документ с соответствующей отметкой направляется (передается) судебным приставом-исполнителем в суд, выдавший этот документ. Все принятые судебным приставом-исполнителем меры по исполнению отменяются.

#### **Статья 193. Рассмотрение вопросов о приостановлении или прекращении исполнительного производства**

1. Вопросы о приостановлении или прекращении исполнительного производства рассматриваются межрайонным административным судом, в районе действия которого выполняет свои обязанности судебный пристав-исполнитель.

2. На определение суда о приостановлении, возобновлении или прекращении исполнительного производства может быть подана жалоба.

РАЗДЕЛ VI  
**ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ  
ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ДЕЛ**

**ГЛАВА 20. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**Статья 194. Дела, рассмотрение которых имеет особенности, устанавливаемые нормами настоящего раздела**

К делам, рассматриваемым административными судами по правилам настоящего раздела, относятся дела:

- а) об оспаривании решений, действий (бездействия) избирательных комиссий, комиссий по проведению референдума;
- б) об оспаривании нормативных правовых актов;
- в) по жалобам на решения, действия (бездействие) по вопросам предоставления или лишения статуса беженца и вынужденного переселенца;
- г) об оспаривании назначенных административных наказаний;
- д) по спорам, вытекающим из налоговых правоотношений;
- ж) об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий, общественных движений, фондов, органов общественной самодеятельности, а также решений о ликвидации, запрете, приостановлении или ином ограничении их деятельности.

**Статья 195. Порядок рассмотрения и разрешения дел**

Указанные в настоящем разделе дела рассматриваются административным судом по правилам настоящего Кодекса с теми изъятиями и дополнениями, которые предусмотрены нормами настоящего раздела.

**ГЛАВА 21. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ,  
СВЯЗАННЫМ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА  
И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ**

**Статья 196. Право на обращение в суд**

1. С заявлением (жалобой) о нарушении избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в суд вправе обратиться избиратели, участники референдума, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, избирательные блоки и их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума, считающие, что решением или действием (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

2. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии, соответствующие комиссии референдума вправе обратиться с заявлением в суд о признании неправомерными, нарушающими избирательное законодательство, законодательство о референдуме имеющих юридическое значение действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, их должностных лиц, кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, инициативной группы по проведению референдума, избирательной комиссии, комиссии референдума.

3. Обращение заявителя в избирательную комиссию, комиссию референдума не является препятствием для обращения в суд.

#### **Статья 197. Возмещение судебных издержек**

Избирательные комиссии, комиссии по проведению референдума освобождаются от уплаты государственной пошлины и возмещения судебных издержек.

#### **Статья 198. Меры предварительной защиты**

1. По жалобам (заявлениям) о нарушении правил ведения агитации суд может в качестве меры предварительной защиты заявленных требований наложить запрет на распространение определенной информации, включая наложение ареста на печатные материалы.

2. Судом не могут применяться в качестве мер предварительной защиты: приостановление деятельности избирательных комиссий, комиссий по проведению референдума или отдельных их членов; запрещение проведения митингов и собраний; наложение до окончания выборов ареста на бюллетени для голосования; запрещение свободного доступа избирателей на участки для голосования.

#### **Статья 199. Подсудность дел**

1. Подсудность дел, предусмотренных настоящей главой, определяется статьями 18–20 настоящего Кодекса.

2. Решения комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдумов обжалуются (оспариваются) в суды соответствующего уровня (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий).

3. Суд вправе по ходатайству участвующих в деле лиц рассмотреть не только решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, чьи решения и действия (бездействие) обжалуются, но и одновременно решения и действия (бездействие) любых нижестоящих комиссий, принимавших участие в организации и проведении данных выборов, референдума в соответствии с законом, если эти решения и действия (бездействие) могли повлиять на результаты указанных выборов, референдума.

#### **Статья 200. Состав суда**

1. Дела об обжаловании (оспаривании) решений избирательной комиссии, комиссии по проведению референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума; о включении в списки кандидатов в депутаты или на выборную должность и об исключении из этих списков; о назначении выборов и их отмене; о включении (исключении) вопросов, выносимых на референдум; о составе избирательных комиссий и комиссий по проведению референдума рассматриваются коллегией из трех судей.

2. Остальные дела, предусмотренные настоящей главой, рассматриваются в межрайонных административных судах судьей единолично.

#### **Статья 201. Особенности рассмотрения дел**

1. При принятии жалобы к рассмотрению суд извещает избирательную комиссию, комиссию по проведению референдума о поступившей жалобе и о принятии ее к рассмотрению. В случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение.

2. Жалоба в суд на решение избирательной комиссии, комиссии по проведению референдума о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума мо-

жет быть подана в течение десяти дней со дня принятия соответствующего решения. Пропущенный срок восстановлению не подлежит.

3. После опубликования результатов выборов, референдума жалоба на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан, право граждан на участие в референдуме, имевшие место в период избирательной кампании, кампании референдума, может быть подана в суд в течение одного года со дня опубликования результатов соответствующих выборов, референдума.

4. Жалоба, поступившая в период избирательной кампании, кампании референдума, рассматривается и решение по ней принимается в пятидневный срок (кроме жалоб на неправомерности в списках избирателей, участников референдума, решение по которым принимается в трехдневный срок), но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования — немедленно (в день поступления). Если факты, содержащиеся в жалобе, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Не может быть отложено принятие решения при рассмотрении поступившей в день голосования жалобы на нарушение запрета на проведение агитации в день голосования, жалобы на неправомерности в списках избирателей, участников референдума, на отказ в выдаче избирателю избирательного бюллетеня, на действия, препятствующие осуществлению прав наблюдателей по наблюдению за ходом голосования и подсчетом голосов.

5. Заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за десять дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда должно быть принято не позднее чем за пять дней до дня голосования, не считая дня принятия решения.

6. Суды обеспечивают своевременное рассмотрение жалоб в сроки, установленные в настоящей статье, при необходимости рассматривая дела в выходные дни.

#### **Статья 202. Постановление суда**

1. Суд, установив, что оспариваемым правовым актом либо иными действиями нарушены избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, допущено иное нарушение избирательного законодательства и законодательства о референдуме, выносит постановление о признании правового акта или действия правового характера неправомерными и обязывает удовлетворить требование заявителя или иным путем, предусмотренным соответствующим избирательным законом, законом о референдуме, восстановить нарушенные избирательные права или право на участие в референдуме. В случаях, предусмотренных федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации, суд может отменить решение соответствующей избирательной комиссии, комиссии по проведению референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума.

3. Суд вправе обратиться к немедленному исполнению постановление по делу об обжаловании (оспаривании) решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, если иное делает невозможным реализацию подлежащих защите избирательных прав или права на участие в референдуме.

#### **Статья 203. Производство в суде второй инстанции**

1. Кассационная жалоба на решение суда по делам, предусмотренных настоящей главой, может быть подана через суд первой инстанции не позднее пяти дней со дня вынесения решения в окончательной форме. Кассационные жалобы на решения суда по делам об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов могут быть поданы не позднее чем за четыре дня до дня выборов. В случае наступления форсмажорных (чрезвычайных) обстоятельств суд первой инстанции вправе принять жалобу за три дня до дня выборов.

2. Суд первой инстанции, получив кассационную жалобу, немедленно направляет дело с жалобой в суд второй инстанции, о чем уведомляет лиц, участвующих в деле, не обжаловавших решение суда.

3. Органы исполнительной власти, организации — владельцы транспортных средств по требованию суда обязаны оказать содействие в срочной доставке дела в суд второй инстанции. За отказ в оказании такого содействия должностные лица и руководители организаций могут быть судом подвергнуты штрафу до пяти тысяч рублей.

4. Суд второй инстанции рассматривает дело не позднее пяти дней со дня поступления его в суд с кассационной жалобой.

В случаях, предусмотренных частью пятой статьи 201 настоящего Кодекса, дело должно быть рассмотрено не позднее чем за день до дня выборов.

#### **Статья 204. Сроки подачи жалобы в порядке надзора**

Жалоба на вступившее в законную силу решение суда по делу об оспаривании (оспаривании) решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан или право граждан на участие в референдуме, имевших место в период избирательной кампании, кампании референдума, может быть подана не позднее одного года со дня опубликования результатов соответствующих выборов, референдума.

### **ГЛАВА 22. ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

#### **Статья 205. Пределы действия настоящей главы**

1. Нормативные правовые акты могут быть оспорены исключительно на предмет их законности.

2. Оспорены могут быть любые нормативные правовые акты, кроме случаев, когда проверка их законности федеральным законом отнесена к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации или конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

3. Право на подачу заявления об оспаривании нормативного правового акта в соответствии с настоящей главой имеют:

а) заявители — в случаях, предусмотренных частью первой статьи 4 настоящего Кодекса;

б) Президент Российской Федерации — в целях выполнения функций, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

в) Правительство Российской Федерации, законодательной (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что оспариваемый нормативный правовой акт вторгается в их компетенцию;

г) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации — в защиту интересов неопределенного круга лиц;

д) общественная организация — в защиту интересов неопределенного круга лиц, если такое право предоставлено этой организации федеральным законом;

е) прокурор — на предмет проверки соответствия нормативного правового акта федеральному закону, указу Президента Российской Федерации.

4. В случае, если заявление содержит требование о проверке нормативного правового акта на соответствие как конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, так и федеральному закону, дело подлежит рассмотрению в административном суде в порядке, определяемом настоящей главой.

## Статья 206. Территориальная подсудность

1. Заявление об оспаривании нормативного правового акта подается в административный суд по месту нахождения органа (должностного лица), издавшего оспариваемый нормативный правовой акт.

2. В случае, когда нормативный правовой акт издан совместно двумя и более органами (должностными лицами), заявление о его оспаривании подается в административный суд по месту нахождения одного из этих органов (должностных лиц). Право выбора между судами в таком случае принадлежит заявителю.

## Статья 207. Срок подачи заявления

1. Во время действия оспариваемого нормативного правового акта (отдельных оспариваемых положений нормативного правового акта) право на подачу заявления в соответствии с настоящей главой не ограничено каким-либо сроком.

После прекращения действия оспариваемого нормативного правового акта (отдельных оспариваемых положений нормативного правового акта) заявление о его оспаривании рассмотрению не подлежит.

2. Президент Российской Федерации в случае приостановления им действия нормативного правового акта подает соответствующее заявление в административный суд в течение десяти дней со дня издания распоряжения о приостановлении.

## Статья 208. Форма и содержание заявления

Заявление об оспаривании нормативного правового акта должно по форме и содержанию соответствовать статье 75 настоящего Кодекса. При этом в заявлении должны быть указаны:

а) оспариваемый нормативный правовой акт, с указанием на источник его опубликования;

б) нормативный акт (акты) большей юридической силы, с указанием на источник его (их) опубликования, положениям которого (которых), по мнению заявителя, не соответствует оспариваемый нормативный правовой акт (его отдельные положения);

в) какие положения оспариваемого нормативного правового акта, по мнению заявителя, не соответствуют положениям нормативного правового акта, указанного в подпункте "б" настоящей статьи, и каким именно;

г) какие права (законные интересы) заявителя (неопределенного круга лиц) нарушены (создана угроза их нарушения) в результате применения (возможного применения) оспариваемого нормативного правового акта (его отдельных положений).

## Статья 209. Меры предварительной защиты

В качестве меры предварительной защиты заявленных требований не может применяться приостановление действия оспариваемого нормативного правового акта (отдельных его положений). Однако суд вправе по ходатайству заявителя, не приостанавливая действия оспариваемого нормативного правового акта, запретить применять его (его отдельные положения) по отношению к заявителю.

## Статья 210. Принятие заявления

1. Судья отказывает в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта по основаниям, указанным в части первой статьи 78 настоящего Кодекса. Кроме того, судья отказывает в принятии заявления, если заявление подано с нарушением требований статьи 207 настоящего Кодекса.

2. Судья возвращает заявление без рассмотрения в случаях, указанных в статье 79 настоящего Кодекса, а также в случае, если заявитель не указал, какие его права (права не-

определенного круга лиц) и кем нарушены (могут быть нарушены) в результате применения оспариваемого нормативного правового акта.

3. Судья оставляет заявление без движения по основаниям и в порядке, указанным в статье 80 настоящего Кодекса. Судья также оставляет заявление без движения, если не выполнены требования статьи 208 настоящего Кодекса.

#### **Статья 211. Соединение дел**

Суд вправе соединить в одном и том же производстве дела по оспариванию одного и того же нормативного правового акта, в том числе и в случаях, когда акт оспаривается в различных частях и (или) по разным основаниям.

#### **Статья 212. Доказательства. Особенности доказывания**

1. Доказательствами по вопросу об оспаривании нормативного правового акта являются:

а) тексты оспариваемого нормативного правового акта и нормативных правовых актов, на соответствие которым проверяется оспариваемый акт;

б) сведения об источниках опубликования этих актов;

в) если оспариваемый акт отменен или изменен — текст акта, которым оспариваемый акт отменен или изменен, и сведения об источнике его опубликования;

г) объяснения заявителя о том, какое его право и кем нарушено или может быть нарушено (какая обязанность возложена или может быть возложена) в результате применения оспариваемого акта, а если дело возбуждено в защиту интересов неопределенного круга лиц — указание на то, какое право граждан нарушается (может быть нарушено) в результате применения оспариваемого акта;

д) иные сведения, которые имеют значение для разрешения вопроса по существу.

2. Суд вправе предложить сторонам представить или затребовать по своей инициативе доказательства, которые он считает необходимыми для правильного рассмотрения и разрешения дела, в том числе и находящиеся у лиц, не являющихся участниками процесса. Эти доказательства могут быть затребованы как на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, так и в ходе рассмотрения дела по существу в суде первой и второй инстанции.

3. Обязанность доказывания соответствия оспариваемых нормативных правовых актов (их отдельных положений) нормативным правовым актам более высокой юридической силы, соблюдения порядка их принятия (издания) возлагается на орган, принявший (издавший) оспариваемый нормативный правовой акт. В случае, когда акт оспаривается по основанию отсутствия его официального опубликования, обязанность доказывания факта официального опубликования акта также лежит на органе, издавшем оспариваемый акт.

#### **Статья 213. Пределы рассмотрения заявления**

При рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта проводится проверка его законности в пределах, указанных в заявлении. Вместе с тем суд при оценке законности нормативного правового акта не связан доводами, указанными в заявлении. Суд вправе оценить оспариваемый нормативный правовой акт по содержанию норм, по форме нормативного акта, по порядку его принятия, подписания, опубликования и (или) введения в действие.

#### **Статья 214. Прекращение производства по делу об оспаривании нормативного правового акта в случае утраты им юридической силы**

1. В случае, если в ходе производства по делу будет установлено, что действие оспариваемого нормативного правового акта прекращено, суд прекращает производство по делу.

2. В случае отказа заявителя от своего требования жалоба считается оставленной без рассмотрения. Если в ходе производства по делу будет установлено, что оспариваемый нормативный правовой акт прекратил свое действие полностью или в оспариваемой части вследствие его отмены административным ответчиком либо иным уполномоченным на то органом (должностным лицом), суд прекращает производство по делу, о чем выносит постановление.

#### **Статья 215. Постановление суда**

1. Суд, усмотрев, что нормативный правовой акт соответствует федеральному закону и/или иному нормативному правовому акту, имеющему более высокую юридическую силу, выносит постановление об отказе в удовлетворении требования о признании оспариваемого акта незаконным.

2. Суд, установив, что нормативный правовой акт (его отдельные положения) противоречит федеральному закону и/или иному нормативному правовому акту, имеющему более высокую юридическую силу, выносит постановление о признании его полностью или в указанной части не соответствующим федеральному закону, иному акту, имеющему более высокую юридическую силу, и не подлежащим применению в этой части.

Признанный незаконным нормативный правовой акт признается не действующим с момента вступления постановления суда в законную силу, а в отношении нарушенных прав и интересов заявителя, послуживших основанием для обращения в суд, — с момента их нарушения. В отдельных случаях исходя из обстоятельств дела суд вправе признать нормативный правовой акт (отдельные его положения) недействующим и с более позднего момента, но не позднее шести месяцев со дня вступления постановления суда в законную силу.

3. В постановлении должны быть указаны печатные издания, в которых должно быть опубликовано постановление о признании нормативного правового акта незаконным.

Постановление суда подлежит опубликованию в тех же печатных изданиях, в которых был официально опубликован нормативный правовой акт, признанный незаконным, в срок не позднее десяти дней со дня вступления постановления суда в законную силу, а если очередной выпуск указанных печатных изданий выпускается позднее десяти дней со дня вступления постановления суда в законную силу — в первом же выпуске по истечении этого срока.

4. Публикация принятого судом решения производится либо в виде полного текста постановления или его части, либо в виде сообщения, излагающего содержание решения. Если отмененный нормативный правовой акт не был опубликован, суд определяет орган для опубликования решения суда по своему усмотрению по месту нахождения органа (должностного лица), издавшего отмененный нормативный акт.

5. В случае, когда вследствие признания нормативного правового акта не соответствующим закону образуется пробел в правовом регулировании, суд не вправе предрешать содержание нормативного правового акта, который должен быть принят для ликвидации указанного пробела.

#### **Статья 216. Немедленное исполнение постановления**

Суд вправе исходя из обстоятельств дела обратиться к постановлению о признании незаконным нормативного правового акта (его отдельных положений) к немедленному исполнению.

Обращение постановления к немедленному исполнению состоит в запрещении применения признанного незаконным нормативного правового акта (его отдельных положений) на время до вступления решения суда в законную силу.

**Статья 217. Последствия признания не соответствующим законодательству оспариваемого нормативного правового акта (его отдельных положений)**

1. Признание оспариваемого нормативного правового акта (его отдельных положений) не соответствующим законодательству влечет прекращение действия этого акта (этих положений) с момента, указанного в части второй статьи 215 настоящего Кодекса. Этот акт (эти положения) не могут применяться, на них не допускается ссылаться при споре в обоснование принятых решений (совершенных действий).

Не могут применяться также положения нормативных правовых актов низшей юридической силы, принятые в развитие признанного незаконным нормативного правового акта или воспроизводящие его признанные незаконными положения.

2. Признание оспариваемого нормативного правового акта (его отдельных положений) не соответствующим законодательству влечет обязанность принявшего его органа (правопреемника этого органа) отменить признанный незаконным акт (его отдельные положения), а в случае, когда в результате образуется пробел в правовом регулировании, также и обязанность принять нормативный правовой акт, ликвидирующий этот пробел.

**Статья 218. Обжалование судебных решений в порядке надзора**

1. Жалоба на вступившее в законную силу решение суда по делу об оспаривании нормативного правового акта может быть подана лицами, поименованными в части первой статьи 160 настоящего Кодекса, а также иными лицами, чьи права и законные интересы затрагивает решение суда.

2. Вступившее в законную силу решение суда по делу об оспаривании нормативного правового акта может быть обжаловано в течение всего срока действия этого акта.

3. Вступившее в законную силу решение суда, которым нормативный правовой акт признан полностью или частично не подлежащим применению, обжалуется в сроки, установленные статьей 159 настоящего Кодекса.

**ГЛАВА 23. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ  
ОБ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ)  
ПО ВОПРОСАМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИЛИ ЛИШЕНИЯ СТАТУСА  
БЕЖЕНЦА И ВЫНУЖДЕННОГО ПЕРЕСЕЛЕНЦА**

**Статья 219. Подача жалобы**

1. Жалоба об обжаловании решений и действий (бездействия) по вопросам статуса беженца и вынужденного переселенца подается в суд по месту нахождения органа, должностного лица, принявшего решение, за исключением решения по жалобам на решения нижестоящих органов, принятые в пределах их компетенции, которые рассматриваются судом по месту вынесения первоначального решения.

**Статья 220. Рассмотрение жалобы**

1. При принятии жалобы к своему рассмотрению суд выясняет, не находится ли на рассмотрении вышестоящего органа или должностного лица жалоба по тому же предмету.

Если по тому же предмету заявитель обратился с жалобой в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу, суд извещает соответствующий орган или должностное лицо о принятии жалобы к производству суда.

Сообщение о принятии жалобы к производству суда является основанием для приостановления рассмотрения такой же жалобы вышестоящим органом или должностным лицом.

2. При принятии жалобы к своему производству суд направляет ее копию в орган или должностному лицу, принявшему обжалуемое решение, и предлагает ему в течение двух недель с момента направления копии жалобы представить в суд мотивированный отзыв на жалобу. По истечении этого срока суд назначает дело к рассмотрению в судебном заседании, о чем извещает орган или должностное лицо, заявителя, а также по письменному ходатайству заявителя — его представителя по указанному в заявлении месту жительства или пребывания.

3. Если лицо, подавшее жалобу и надлежащим образом извещенное о времени и месте судебного заседания, не явилось в суд, то суд вправе рассмотреть дело по существу в его отсутствие.

4. Если лицо, подавшее жалобу, ограничено государственными органами в свободе передвижения и желает лично участвовать в рассмотрении дела, суд возлагает на эти органы обеспечение его явки в судебное заседание.

#### **Статья 221. Сроки рассмотрения дела и обжалования судебного постановления**

1. Дело по жалобе на решение, действие (бездействие) по вопросам, связанным со статусом беженца, вынужденного переселенца, должно быть рассмотрено судом в течение одного месяца после истечения двухнедельного срока для подготовки дела к судебному разбирательству.

2. Жалоба на вступившее в законную силу постановление суда по вопросам, связанным со статусом беженца, вынужденного переселенца, может быть подана в течение одного месяца после изготовления постановления суда первой инстанции или определения суда кассационной инстанции в окончательном виде. Жалоба, поступившая в суд надзорной инстанции по истечении этого срока, возвращается заявителю без рассмотрения, о чем судья выносит мотивированное определение.

#### **Статья 222. Производство в суде второй инстанции**

1. Явка представителей лиц, участвующих в деле, в суд второй инстанции не обязательна.

2. Если лицо, подавшее жалобу, ходатайствует об обязательном участии в суде второй инстанции его представителя, а избранный им представитель не может явиться в суд по причинам, признанным судом уважительными, суд откладывает слушание дела. При повторной неявке этого представителя в судебное заседание суд рассматривает дело по существу жалобы.

#### **Статья 223. Обжалование судебных решений, вступивших в законную силу**

Судебные решения могут быть обжалованы в порядке надзора лицами, участвующими в деле, и их представителями.

Пересмотр судебных решений в порядке надзора по жалобам иных лиц не допускается.

### **ГЛАВА 24. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ЖАЛОБАМ НА ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

#### **Статья 224. Пределы действия настоящей главы**

1. Действие норм и правил настоящей главы распространяется на порядок рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные коллегиальными органами и должностными лицами, правомочными рассматривать указанные дела в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Жалобы на постановления и определения судьи районного суда, судьи гарнизонного военного суда, мирового судьи и судьи арбитражного суда рассматриваются в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

#### **Статья 225. Право на обжалование постановления (определения)**

Постановление (определение) по делу об административном правонарушении в порядке, установленном настоящим Кодексом, вправе обжаловать лица, указанные в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

#### **Статья 226. Подача жалобы**

1. Жалоба на решение по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом или должностным лицом, подается непосредственно в межрайонный административный суд по месту нахождения коллегиального органа или должностного лица, принявшего решение, либо через коллегиальный орган, должностное лицо, вынесшие первичное постановление.

2. Жалоба на решение по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти дней со дня вручения заинтересованному лицу (заявителю) копии обжалуемого решения.

3. Подача жалобы приостанавливает исполнение обжалуемого решения.

#### **Статья 227. Срок рассмотрения жалобы**

Жалоба на решение по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в течение пятнадцати дней со дня назначения дела к слушанию в судебном заседании.

#### **Статья 228. Состав суда**

1. Дела по жалобам на решения по делам об административных правонарушениях в межрайонном суде рассматриваются судьей единолично.

2. Дела по жалобам на решения по делам об административном правонарушении, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено назначение административного наказания в виде штрафа на сумму свыше тысячи минимальных размеров оплаты труда, рассматриваются коллегией из трех судей.

#### **Статья 229. Постановление суда**

1. По результатам рассмотрения жалобы на решение по делу об административном правонарушении судья или коллегия из трех судей межрайонного административного суда выносят одно из постановлений:

а) об оставлении обжалованного решения без изменения, а жалобы без удовлетворения;

б) об изменении обжалованного решения, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено обжалованное решение;

в) об отмене решения и прекращении производства по делу по основаниям, установленным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. После рассмотрения жалобы дело об административном правонарушении возвращается по месту его первоначального рассмотрения.

### **Статья 230. Вступление решения суда в законную силу**

Решение межрайонного административного суда по делу по жалобе на решение по делу об административном правонарушении вступает в законную силу с момента его вынесения и обжалованию в кассационном порядке не подлежит, но на него может быть подана жалоба в порядке надзора.

### **Статья 231. Особенности исчисления сроков**

Время рассмотрения жалобы в суде не включается в срок исполнения наложенного наказания.

## **ГЛАВА 25. РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ ОБ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ, ВЫТЕКАЮЩИХ ИЗ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

### **Статья 232. Пределы действия настоящей главы**

По правилам, установленными настоящей главой, рассматриваются дела:

а) об обжаловании актов ненормативного характера и иных решений налоговых органов, а также таможенных органов и органов государственных внебюджетных фондов, обладающих полномочиями налоговых органов, в случаях, предусмотренных законодательством о налогах и сборах (далее — налоговые органы), и действий (бездействия) их должностных лиц, нарушающих права, свободы и охраняемые законом интересы налогоплательщиков (плательщиков сборов) — физических лиц и некоммерческих организаций;

б) по заявлениям указанных в пункте "а" настоящей статьи органов и должностных лиц о взыскании с граждан и некоммерческих организаций налогов, сборов и иных платежей налогового характера.

### **Статья 233. Особенности представительства**

По делам, вытекающим из налоговых правоотношений, в качестве представителей лиц, участвующих в деле, могут выступать специалисты в области финансов и налогообложения, не являющиеся адвокатами.

### **Статья 234. Требования, предъявляемые к заявлению о взыскании налоговых платежей и санкций**

Заявление налоговых органов о взыскании налоговых платежей и санкций должно быть оформлено в соответствии с требованиями, предусмотренными статьей 75 настоящего Кодекса, а также содержать следующие дополнительные сведения:

а) наименование налогового платежа, подлежащего взысканию, размер и расчет его суммы;

б) нормы закона, предусматривающие уплату налогового платежа;

в) сведения о направлении требования об уплате налогового платежа в добровольном порядке.

### **Статья 235. Меры предварительной защиты**

1. При поступлении в суд жалобы налогоплательщика судья вправе приостановить взыскание налоговых платежей до рассмотрения дела по существу.

2. При поступлении в суд заявления налоговых органов о взыскании с налогоплательщика налоговых платежей и санкций судья вправе в целях предварительной защиты

наложить арест на имущество налогоплательщика в размере, не превышающем объем заявленных требований.

#### **Статья 236. Состав суда**

1. Дела об обжаловании актов ненормативного характера и решений налоговых органов, а также действий (бездействия) их должностных лиц рассматриваются судьей единолично в порядке и в сроки, установленные статьей 85 настоящего Кодекса, с учетом предмета жалобы.

2. Дела, по которым оспариваемый размер налогового платежа превышает тысячу минимальных размеров оплаты труда, рассматриваются коллегией из трех судей.

#### **Статья 237. Сроки и особенности судебного разбирательства**

1. Подготовка дела к судебному разбирательству проводится судьей в десятидневный срок. Судебное разбирательство производится судом в течение двух недель.

2. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для взыскания налоговых платежей и санкций, возлагается на налоговый орган.

#### **Статья 238. Решение суда по делу**

1. При удовлетворении требования о взыскании налоговых платежей и санкций в резолютивной части решения должны быть указаны:

а) наименование лица, обязанного уплатить сумму задолженности, его место нахождения или место жительства, сведения о его государственной регистрации;

б) размер подлежащей взысканию денежной суммы с определением отдельно основной задолженности, санкций и пени.

2. При удовлетворении требования заявителя — плательщика налогов в резолютивной части решения в том числе должен быть указан размер неправомерно взысканных или излишне уплаченных сумм налоговых платежей, санкций и пеней, подлежащих возврату.

3. В решении об удовлетворении требований заявителя — плательщика налогов суд решает вопрос об удовлетворении требований о возмещении морального вреда. Общий размер такого возмещения не может превышать размера основных требований, удовлетворенных судом.

4. В случае, если судом были приняты меры по обеспечению заявления, в решении должно содержаться указание о дальнейшей судьбе имущества, на которое был наложен арест.

### **ГЛАВА 26. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИЕЙ ИЛИ ОТКАЗОМ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИЛИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ДВИЖЕНИЙ, ФОНДОВ, ОРГАНОВ ОБЩЕСТВЕННОЙ САМОДЕЯТЕЛЬНОСТИ, А ТАКЖЕ РЕШЕНИЙ О ЛИКВИДАЦИИ, ЗАПРЕТЕ, ПРИОСТАНОВЛЕНИИ ИЛИ ИНОМ ОГРАНИЧЕНИИ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

#### **Статья 239. Пределы действия настоящей главы**

1. Настоящей главой устанавливаются особенности судопроизводства по указанным в части второй настоящей статьи делам с участием общественных или религиозных организаций, политических партий, общественных движений, фондов, органов общественной самодеятельности, их региональных (местных) структурных подразделений (далее — объединения).

2. По правилам, установленным настоящей главой, рассматриваются дела:

а) об обжаловании решений об отказе в государственной регистрации объединений, а также об отказе в государственной регистрации изменений в их уставах (далее — отказ в регистрации);

б) о непринятии в установленный законом срок решений о государственной регистрации объединений, а также изменений в их уставах (далее — пропуск срока регистрации);

в) о признании не соответствующей закону государственной регистрации объединений, а также государственной регистрации изменений в их уставах (далее — незаконная регистрация);

г) об обжаловании предупреждений, вынесенных объединениям уполномоченными на это органами, их должностными лицами;

д) о ликвидации, запрете, приостановлении или ином ограничении деятельности объединений.

### **Статья 240. Территориальная подсудность**

Дела, перечисленные в статье 239 настоящего Кодекса, подсудны судам:

а) об отказе в регистрации, о пропуске срока регистрации, о незаконной регистрации — по месту нахождения органа юстиции, в компетенцию которого входит принятие решения о регистрации;

б) об обжаловании предупреждения — по месту нахождения государственного органа, вынесшего обжалуемое предупреждение;

в) о ликвидации, запрещении, приостановлении или ином ограничении деятельности объединения — по месту осуществления деятельности его центрального или руководящего органа, а в отношении объединения, являющегося юридическим лицом, также и по месту его государственной регистрации.

### **Статья 241. Право на подачу жалобы (заявления)**

1. Право обжалования отказа в регистрации и обжалования пропуска срока регистрации имеют граждане, подписавшие заявление о регистрации. Если объединение, документы которого подавались на регистрацию, является юридическим лицом, такое право имеет также это объединение.

2. Право обжалования предупреждения, вынесенного объединению, имеет постоянно действующий руководящий орган этого объединения либо общее собрание (конференция) его членов.

3. Право подачи заявления о незаконной регистрации имеет объединение — юридическое лицо, охраняемые законом права которого нарушены такой регистрацией, а в случае обнаружения подложности документов, на основании которых произведена регистрация — также и орган юстиции, принявший решение о регистрации.

4. Право на подачу заявления о ликвидации, запрете и приостановлении деятельности объединения имеет орган юстиции, осуществляющий регистрацию объединения.

### **Статья 242. Требования к жалобе (заявлению)**

1. Жалоба об отказе в регистрации, жалоба на пропуск срока регистрации должна быть подписана не менее чем половиной граждан, подавших заявление о регистрации, и не менее чем половиной членов постоянно действующего руководящего органа объединения, документы которого подавались на регистрацию. В жалобе должно быть указано, кому поручается представительство в суде либо кому дается право выдачи доверенности на право представительства в суде.

Жалоба на пропуск срока регистрации считается содержащей требование о государственной регистрации в установленный законом срок.

К жалобе прилагаются:

а) документы, которые представлялись для регистрации в соответствующий орган юстиции, или копии этих документов, а в случае, когда это для заявителя по каким-либо причинам невозможно, — указание этих причин и перечень представлявшихся документов;

б) документы, подтверждающие подачу указанных документов в соответствующий орган юстиции, с указанием в них даты подачи и принятия документов;

в) документ об отказе в регистрации, если обжалуется этот отказ.

2. Жалоба на предупреждение, подаваемая объединением, являющимся юридическим лицом, должна быть подписана лицом, которому право такой подписи предоставлено учредительными документами юридического лица, и удостоверена его печатью.

Жалоба на предупреждение, подаваемая объединением, не являющимся юридическим лицом, должна быть подписана не менее чем половиной членов постоянно действующего руководящего органа этого объединения. В жалобе должно быть указано, кому поручается представительство в суде либо кому дается право выдачи доверенности на право представительства в суде.

К жалобе прилагается копия обжалуемого предупреждения.

3. В заявлении о незаконной регистрации должны быть указаны те положения нормативных правовых актов, которым, по мнению заявителя, противоречит произведенная регистрация. К заявлению прилагается копия решения о регистрации, а к заявлению, подаваемому регистрирующим органом, кроме того, документы, на основании которых принято решение о регистрации. Если получение копии такого решения для заявителя является затруднительным, она по его просьбе истребуется судом.

4. В заявлении о ликвидации, запрете и приостановлении деятельности объединения должны быть указаны положения законодательства, на основании которых предъявляется соответствующее требование. К заявлению прилагаются копии предупреждений, на которых основывается требование.

**Статья 243. Меры предварительной защиты заявленных требований о ликвидации, запрете деятельности объединений, нарушающих законодательство о борьбе с терроризмом либо непосредственно посягающих на жизнь и здоровье граждан**

1. Под действие настоящей статьи подпадают объединения:

а) созданные или действующие в целях осуществления террористической деятельности или признающие возможность использования терроризма в своей деятельности;

б) пропагандирующие или содействующие терроризму;

в) общественные организации и фонды, финансирующие прямо или косвенно террористическую деятельность;

г) общественные и религиозные организации, чья деятельность непосредственно посягает на жизнь и здоровье граждан.

2. В качестве мер предварительной защиты заявленных требований о ликвидации, запрете объединений, указанных в части первой настоящей статьи, могут применяться:

а) приостановление деятельности объединения;

б) наложение ареста на имущество объединения, включая счета в финансовых учреждениях;

в) приостановление выпуска печатных изданий объединения, распространения агитационных материалов, включая аудио- и видеопродукцию;

г) запрет на совершение объединением иных действий.

**Статья 244. Перерыв в производстве по делу при рассмотрении дел о ликвидации, запрете, приостановлении или ином ограничении деятельности объединения**

При рассмотрении дела о ликвидации, запрете, приостановлении или ином ограничении деятельности объединения (кроме объединений, перечисленных в части первой статьи 243 настоящего Кодекса) суд может по ходатайству административного ответчика объявить перерыв до трех месяцев для устранения нарушений, послуживших основанием для обращения в суд.

**Статья 245. Рассмотрение дел о ликвидации, запрете деятельности объединений, нарушающих законодательство о борьбе с терроризмом либо непосредственно посягающих на жизнь и здоровье граждан**

1. Судья, приняв заявление о ликвидации, запрете объединения из перечисленных в части первой статьи 243 настоящего Кодекса в течение трех дней со дня поступления заявления назначает слушание дела. Извещение о слушании дела с приложением копии заявления направляется административному ответчику.

2. Рассмотрение дела должно быть начато не позднее двух недель со дня назначения дела к слушанию.

**Статья 246. Постановление суда по жалобе (заявлению)**

1. При удовлетворении судом требования о государственной регистрации объединения в установленный законом срок, в том числе и в случае, когда решение о государственной регистрации принято органом юстиции после подачи жалобы на отказ в регистрации или на пропуск срока регистрации, соответствующее объединение считается зарегистрированным:

а) если решение об отказе в государственной регистрации было принято в установленный законом срок — со дня его принятия;

б) если решение о государственной регистрации или об отказе в таковой не было принято в установленный законом срок — со дня истечения установленного законом срока для принятия решения о государственной регистрации.

2. При удовлетворении требования о признании государственной регистрации недействительной решение о государственной регистрации считается недействительным со дня его принятия и не порождает правовых последствий, кроме тех, которые связаны с его недействительностью.

3. При признании недействительным обжалованного предупреждения последнее считается необъявленным.

4. Постановление суда о ликвидации, запрете, приостановлении деятельности объединения подлежит исполнению после вступления решения суда в законную силу.

5. При решении вопроса о ликвидации, запрете объединения суд вправе принять решение о судьбе принадлежащего ему имущества.

**Статья 247. Обращение постановления к немедленному исполнению**

Постановление суда о ликвидации объединений, перечисленных в части первой статьи 243 настоящего Кодекса, обращается к немедленному исполнению в части запрета его деятельности, а по усмотрению суда может быть обращено к немедленному исполнению и в полном объеме.

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

### **КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **РАЗДЕЛ I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

##### **ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

- Статья 1. Предмет регулирования настоящего Кодекса
- Статья 2. Законодательство об административном судопроизводстве
- Статья 3. Задачи административного судопроизводства
- Статья 4. Право на обращение с жалобой в суд за защитой
- Статья 5. Пределы административного судопроизводства
- Статья 6. Независимость судей
- Статья 7. Равенство всех перед законом и судом
- Статья 8. Осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон
- Статья 9. Приоритет интересов гражданина
- Статья 10. Гласность судебного разбирательства
- Статья 11. Обязательность судебных решений
- Статья 12. Язык, на котором ведется административное судопроизводство

##### **ГЛАВА 2. СОСТАВ СУДА. ОТВОДЫ**

- Статья 13. Состав суда
- Статья 14. Отводы судьи
- Статья 15. Отвод эксперта, переводчика, секретаря судебного заседания
- Статья 16. Территориальная подсудность

##### **ГЛАВА 3. КОМПЕТЕНЦИЯ СУДОВ ПО РАССМОТРЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ**

- Статья 17. Осуществление административного судопроизводства мировым судьей
- Статья 18. Подсудность дел межрайонному суду
- Статья 19. Подсудность дел окружному суду
- Статья 20. Подсудность дел Верховному Суду Российской Федерации
- Статья 21. Дела, подсудные военным судам
- Статья 22. Определение подсудности
- Статья 23. Передача дела из одного суда в другой

##### **ГЛАВА 4. ЛИЦА, УЧАСТВУЮЩИЕ В ДЕЛЕ**

- Статья 24. Лица, участвующие в деле
- Статья 25. Права заявителя и административного ответчика
- Статья 26. Административная процессуальная правоспособность
- Статья 27. Административная процессуальная дееспособность
- Статья 28. Участие в деле нескольких заявителей
- Статья 29. Сокращенное производство
- Статья 30. Процессуальное правопреемство
- Статья 31. Обращение в суд в защиту прав, свобод и интересов других лиц
- Статья 32. Участие прокурора в процессе

##### **ГЛАВА 5. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В СУДЕ**

- Статья 33. Ведение дел через представителей в административных судах
- Статья 34. Оформление полномочий представителя

## **ГЛАВА 6. ДОКАЗАТЕЛЬСТВА**

- Статья 35. Доказательства
- Статья 36. Относимость и допустимость доказательств
- Статья 37. Обязанность доказывания
- Статья 38. Основания освобождения от доказывания
- Статья 39. Представление и истребование доказательств
- Статья 40. Исследование доказательств
- Статья 41. Судебные поручения
- Статья 42. Обеспечение доказательств
- Статья 43. Оценка доказательств
- Статья 44. Свидетельские показания
- Статья 45. Обязанности и права свидетеля
- Статья 46. Письменные доказательства
- Статья 47. Возвращение письменных доказательств
- Статья 48. Вещественные доказательства
- Статья 49. Хранение вещественных доказательств
- Статья 50. Осмотр и исследование вещественных доказательств, подвергающихся быстрой порче
- Статья 51. Выход на место
- Статья 52. Распоряжение вещественными доказательствами
- Статья 53. Назначение экспертизы и эксперта
- Статья 54. Порядок проведения экспертизы
- Статья 55. Обязанности и права эксперта
- Статья 56. Заключение эксперта

## **ГЛАВА 7. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ СРОКИ**

- Статья 57. Исчисление процессуальных сроков
- Статья 58. Окончание процессуальных сроков
- Статья 59. Последствия пропуска процессуальных сроков
- Статья 60. Приостановление процессуальных сроков
- Статья 61. Продление процессуальных сроков
- Статья 62. Восстановление процессуальных сроков

## **ГЛАВА 8. СУДЕБНЫЕ ИЗВЕЩЕНИЯ И ВЫЗОВЫ**

- Статья 63. Судебные повестки и извещения
- Статья 64. Содержание повестки и извещения
- Статья 65. Доставка и вручение повесток
- Статья 66. Последствия отказа от принятия повестки
- Статья 67. Перемена адреса во время производства по делу

## **ГЛАВА 9. СУДЕБНЫЕ РАСХОДЫ**

- Статья 68. Судебные расходы
- Статья 69. Особенности уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства
- Статья 70. Освобождение от взыскания государственной пошлины
- Статья 71. Издержки, связанные с рассмотрением дела
- Статья 72. Суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам
- Статья 73. Распределение судебных издержек

РАЗДЕЛ II  
ПРОИЗВОДСТВО В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

**ГЛАВА 10. ПОДАЧА ЖАЛОБЫ**

- Статья 74. Подача жалобы
- Статья 75. Содержание жалобы
- Статья 76. Документы, прилагаемые к жалобе
- Статья 77. Принятие жалобы
- Статья 78. Отказ в принятии жалобы
- Статья 79. Возвращение жалобы
- Статья 80. Оставление жалобы без движения

**ГЛАВА 11. ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ЗАЩИТА ЗАЯВЛЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

- Статья 81. Меры предварительной защиты заявленных требований
- Статья 82. Исполнение определения о мерах предварительной защиты
- Статья 83. Замена одних мер предварительной защиты другими, а также их отмена

**ГЛАВА 12. ПОДГОТОВКА ДЕЛА К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ**

- Статья 84. Предварительное уведомление лиц, участвующих в деле
- Статья 85. Действия судьи по подготовке дела к судебному разбирательству
- Статья 86. Назначение дела к судебному разбирательству

**ГЛАВА 13. СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО**

- Статья 87. Судебное заседание
- Статья 88. Председательствующий в судебном заседании
- Статья 89. Непосредственность и устность судебного разбирательства
- Статья 90. Порядок в судебном заседании
- Статья 91. Меры, применяемые к нарушителям порядка в судебном заседании
- Статья 92. Открытие судебного заседания
- Статья 93. Разъяснение переводчику его обязанностей
- Статья 94. Разрешение вопроса о составе суда и разъяснение права самоотвода и отвода
- Статья 95. Удаление свидетелей из зала заседания суда
- Статья 96. Разъяснение лицам, участвующим в деле, их прав и обязанностей
- Статья 97. Разрешение судом ходатайства лиц, участвующих в деле
- Статья 98. Последствия неявки в судебное заседание лиц, участвующих в деле, и представителей
- Статья 99. Последствия неявки в судебное заседание свидетелей, экспертов и специалистов
- Статья 100. Отказ заявителя от заявления, признание заявления административным ответчиком
- Статья 101. Отложение разбирательства дела
- Статья 102. Допрос свидетелей при перерыве или отложении разбирательства дела
- Статья 103. Разъяснение эксперту и специалисту их прав и обязанностей
- Статья 104. Объяснения лиц, участвующих в деле
- Статья 105. Предупреждение свидетеля об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний
- Статья 106. Порядок допроса свидетеля
- Статья 107. Использование свидетелем письменных материалов
- Статья 108. Допрос несовершеннолетнего свидетеля
- Статья 109. Оглашение показаний свидетеля
- Статья 110. Исследование письменных доказательств
- Статья 111. Оглашение личной переписки и телеграфных сообщений граждан
- Статья 112. Исследование вещественных доказательств

- Статья 113. Осмотр на месте
- Статья 114. Воспроизведение звукозаписи, видеозаписи и их исследование
- Статья 115. Заявление о подложности доказательства
- Статья 116. Исследование заключения эксперта
- Статья 117. Назначение дополнительной или повторной экспертизы
- Статья 118. Пояснения специалиста
- Статья 119. Завершающие консультации
- Статья 120. Возобновление рассмотрения дела по существу
- Статья 121. Изменение требований в ходе рассмотрения дела
- Статья 122. Завершение судебного разбирательства

#### **ГЛАВА 14. ПОСТАНОВЛЕНИЕ СУДА**

- Статья 123. Вынесение постановления
- Статья 124. Вопросы, разрешаемые при вынесении постановления
- Статья 125. Изложение постановления
- Статья 126. Особое мнение судьи
- Статья 127. Содержание постановления
- Статья 128. Формы восстановления судом нарушенных прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан
- Статья 129. Дополнительное постановление суда
- Статья 130. Исправление описок и явных арифметических ошибок
- Статья 131. Разъяснение постановления
- Статья 132. Отсрочка или рассрочка исполнения постановления суда, изменение способа и порядка исполнения постановления суда
- Статья 133. Вступление постановления суда в законную силу
- Статья 134. Право суда обратиться к немедленному исполнению
- Статья 135. Определения суда
- Статья 136. Протокол судебного заседания

### РАЗДЕЛ III

#### **ПЕРЕСМОТР СУДЕБНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ**

##### **ГЛАВА 15. КАССАЦИОННОЕ ПРОИЗВОДСТВО**

- Статья 137. Право обжалования
- Статья 138. Пределы рассмотрения дела в суде второй инстанции
- Статья 139. Срок на подачу кассационной жалобы
- Статья 140. Содержание кассационной жалобы
- Статья 141. Оставление кассационной жалобы без движения
- Статья 142. Действия суда первой инстанции после получения кассационной жалобы
- Статья 143. Отказ от кассационной жалобы
- Статья 144. Рассмотрение дела судом второй инстанции
- Статья 145. Начало разбирательства дела
- Статья 146. Объявление состава суда и разъяснение права отвода
- Статья 147. Разъяснение лицам, участвующим в деле, из прав и обязанностей
- Статья 148. Последствия неявки в судебное заседание представителей лиц, участвующих в деле
- Статья 149. Разрешение судом заявлений лиц, участвующих в деле
- Статья 150. Доклад дела
- Статья 151. Приобщение к делу новых материалов и их исследование
- Статья 152. Порядок исследования материалов дела
- Статья 153. Полномочия суда второй инстанции
- Статья 154. Вынесение решения судом второй инстанции

- Статья 155. Содержание постановления (определения) суда второй инстанции  
Статья 156. Основания к отмене или изменению постановления суда первой инстанции в кассационном порядке  
Статья 157. Обжалование определения суда первой инстанции

#### **ГЛАВА 16. ПРОИЗВОДСТВО В СУДЕ НАДЗОРНОЙ ИНСТАНЦИИ**

- Статья 158. Постановления и определения, которые могут быть пересмотрены в порядке надзора  
Статья 159. Подача надзорной жалобы  
Статья 160. Основания возбуждения надзорного производства  
Статья 161. Пределы пересмотра судебных постановлений в порядке надзора  
Статья 162. Содержание надзорной жалобы  
Статья 163. Отзыв надзорной жалобы  
Статья 164. Порядок возбуждения надзорного производства  
Статья 165. Содержание определения (представления) о возбуждении надзорного производства по делу  
Статья 166. Сроки рассмотрения надзорной жалобы  
Статья 167. Извещение сторон, не обратившихся с надзорной жалобой, и третьих лиц  
Статья 168. Порядок рассмотрения дела  
Статья 169. Основания к отмене судебных постановлений в порядке надзора  
Статья 170. Полномочия суда, рассматривающего дело в порядке надзора  
Статья 171. Порядок рассмотрения дела в суде надзорной инстанции  
Статья 172. Содержание решения суда, рассмотревшего дело в порядке надзора  
Статья 173. Вступление в законную силу решения суда, рассматривающего дело в порядке надзора

#### **ГЛАВА 17. ПРОИЗВОДСТВО ПО ПЕРЕСМОТРУ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ПО ВНОВЬ ОТКРЫВШИМСЯ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАМ**

- Статья 174. Основания пересмотра  
Статья 175. Суды, пересматривающие судебные решения по вновь открывшимся обстоятельствам  
Статья 176. Подача заявления  
Статья 177. Рассмотрение заявления  
Статья 178. Определение суда о пересмотре дела

### **РАЗДЕЛ IV ОСОБОЕ ПРОИЗВОДСТВО**

#### **ГЛАВА 18. ВОССТАНОВЛЕНИЕ УТРАЧЕННОГО СУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

- Статья 179. Восстановление утраченного судебного производства  
Статья 180. Порядок восстановления утраченного судебного производства  
Статья 181. Сроки заявления требований о восстановлении утраченного судебного производства

### **РАЗДЕЛ V ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО**

#### **ГЛАВА 19. ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ**

- Статья 182. Исполнение судебных постановлений  
Статья 183. Исполнительные документы  
Статья 184. Выдача судом исполнительного листа  
Статья 185. Выдача судом дубликата исполнительного листа

- Статья 186. Сроки предъявления исполнительных листов к исполнению  
Статья 187. Перерыв срока предъявления исполнительного листа к исполнению  
Статья 188. Восстановление пропущенного срока для предъявления исполнительного листа к исполнению  
Статья 189. Обязанность суда приостановить исполнительное производство  
Статья 190. Право суда приостановить исполнительное производство  
Статья 191. Сроки приостановления исполнительного производства  
Статья 192. Прекращение исполнительного производства  
Статья 193. Рассмотрение вопросов о приостановлении или прекращении исполнительного производства

РАЗДЕЛ VI  
**ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ  
ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ДЕЛ**

**ГЛАВА 20. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

- Статья 194. Дела, рассмотрение которых имеет особенности, устанавливаемые нормами настоящего раздела  
Статья 195. Порядок рассмотрения и разрешения дел

**ГЛАВА 21. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ,  
СВЯЗАННЫМ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА  
И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ**

- Статья 196. Право на обращение в суд  
Статья 197. Возмещение судебных издержек  
Статья 198. Меры предварительной защиты  
Статья 199. Подсудность дел  
Статья 200. Состав суда  
Статья 201. Особенности рассмотрения дел  
Статья 202. Постановление суда  
Статья 203. Производство в суде второй инстанции  
Статья 204. Сроки подачи жалобы в порядке надзора

**ГЛАВА 22. ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ  
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

- Статья 205. Пределы действия настоящей главы  
Статья 206. Территориальная подсудность  
Статья 207. Срок подачи заявления  
Статья 208. Форма и содержание заявления  
Статья 209. Меры предварительной защиты  
Статья 210. Принятие заявления  
Статья 211. Соединение дел  
Статья 212. Доказательства. Особенности доказывания  
Статья 213. Пределы рассмотрения заявления  
Статья 214. Прекращение производства по делу об оспаривании нормативного правового акта в случае утраты им юридической сил  
Статья 215. Постановление суда  
Статья 216. Немедленное исполнение постановления  
Статья 217. Последствия признания не соответствующим законодательству оспариваемого нормативного правового акта (его отдельных положений)  
Статья 218. Обжалование судебных решений в порядке надзора

**ГЛАВА 23. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ  
ОБ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ПО ВОПРОСАМ  
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИЛИ ЛИШЕНИЯ СТАТУСА БЕЖЕНЦА  
И ВЫНУЖДЕННОГО ПЕРЕСЕЛЕНЦА**

- Статья 219. Подача жалобы
- Статья 220. Рассмотрение жалобы
- Статья 221. Сроки рассмотрения дела и обжалования судебного постановления
- Статья 222. Производство в суде второй инстанции
- Статья 223. Обжалование судебных решений, вступивших в законную силу

**ГЛАВА 24. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ЖАЛОБАМ  
НА ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

- Статья 224. Пределы действия настоящей главы
- Статья 225. Право на обжалование постановления (определения)
- Статья 226. Подача жалобы
- Статья 227. Срок рассмотрения жалобы
- Статья 228. Состав суда
- Статья 229. Постановление суда
- Статья 230. Вступление решения суда в законную силу
- Статья 231. Особенности исчисления сроков

**ГЛАВА 25. РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ ОБ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ,  
ВЫТЕКАЮЩИХ ИЗ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ И  
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

- Статья 232. Пределы действия настоящей главы
- Статья 233. Особенности представительства
- Статья 234. Требования, предъявляемые к заявлению о взыскании налоговых платежей и санкций
- Статья 235. Меры предварительной защиты
- Статья 236. Состав суда
- Статья 237. Сроки и особенности судебного разбирательства
- Статья 238. Решение суда по делу

**ГЛАВА 26. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ  
ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИЕЙ ИЛИ  
ОТКАЗОМ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИЛИ РЕЛИГИОЗНЫХ  
ОБЪЕДИНЕНИЙ, ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ДВИЖЕНИЙ, ФОНДОВ,  
ОРГАНОВ ОБЩЕСТВЕННОЙ САМОДЕЯТЕЛЬНОСТИ, А ТАКЖЕ РЕШЕНИЙ О ЛИКВИДАЦИИ,  
ЗАПРЕТЕ, ПРИОСТАНОВЛЕНИИ ИЛИ ИНОМ ОГРАНИЧЕНИИ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

- Статья 239. Пределы действия настоящей главы
- Статья 240. Территориальная подсудность
- Статья 241. Право на подачу жалобы (заявления)
- Статья 242. Требования к жалобе (заявлению)
- Статья 243. Меры предварительной защиты заявленных требований о ликвидации, запрете деятельности объединений, нарушающих законодательство о борьбе с терроризмом либо непосредственно посягающих на жизнь и здоровье граждан

Статья 244. Перерыв в производстве по делу при рассмотрении дел о ликвидации, запрете, приостановлении или ином ограничении деятельности объединения

Статья 245. Рассмотрение дел о ликвидации, запрете деятельности объединений, нарушающих законодательство о борьбе с терроризмом либо непосредственно посягающих на жизнь и здоровье граждан

Статья 246. Постановление суда по жалобе (заявлению)

Статья 247. Обращение постановления к немедленному исполнению

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
**к проекту федерального закона**  
**"Кодекс административного судопроизводства**  
**Российской Федерации"**

Проект федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" призван регулировать порядок судебных процедур при рассмотрении административных дел.

При его разработке учитывался европейский опыт организации деятельности административной юстиции применительно к российским условиям. Целью Кодекса является повышение уровня правовой защиты граждан в их спорах с представителями государственной власти и местного самоуправления, укрепление режима законности в деятельности властных органов.

Исходя из того, что административная юстиция призвана в первую очередь разрешать правовые конфликты между гражданами (их объединениями) и органами государственной власти, предлагаемые организация и порядок ее деятельности имеют принципиальные отличия от принятого в нашей стране порядка гражданского судопроизводства:

1. Для максимального обеспечения независимости судей при рассмотрении административных дел от должностных лиц органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления наиболее оптимальной является система судебных районов, не совпадающая с административно-территориальным делением.

2. Учитывая, что в административном процессе сторонами являются гражданин и государство, располагающие далеко не равными возможностями, предусмотрена активная роль суда в процессе, с тем чтобы обеспечить подлинную состязательность и равноправие сторон, для чего судам дана возможность оказывать гражданину содействие в реализации его процессуальных прав.

3. В целях искоренения волокиты в рассмотрении административных дел, поскольку предметом спора является законность действий администрации, второй инстанции запрещается отправлять дела, решения по которым обжалованы, на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

В связи с этим суду второй инстанции предоставлены широкие возможности для непосредственного исследования обстоятельств дела, с тем чтобы исправить возможную ошибку суда первой инстанции и вынести новое решение.

4. Для повышения доступности для граждан судебной защиты предусмотрено, что гражданин обращается в административный суд без предварительной уплаты государственной пошлины. Решение о ее уплате и возмещении иных судебных издержек принимается судом вместе с вынесением решения по делу. На гражданина указанные выплаты могут быть возложены только в случае необоснованности его обращения в суд, установленной решением суда.

5. Для обеспечения равных возможностей гражданина и государственного органа в судебном заседании предусмотрено, что граждане все дела по второй инстанции, а в окружных судах и в Верховном Суде Российской Федерации и по первой инстанции ведут только через своих представителей — адвокатов. Если гражданин затрудняется пригласить адвоката, участие адвоката обеспечивается судом.

С другой стороны, государственный орган может быть представлен либо штатным юристом учреждения, либо адвокатом. Таким образом, исключается появление в суде высоких должностных лиц, которые могут своим авторитетом оказать давление на суд.

Кроме того, процесс с участием юристов-представителей будет идти в сугубо правовом русле, исключается его превращение в политическое шоу, использование судебной трибуны политиками и администраторами в рекламных целях.

6. В процессе работы над Кодексом определился ряд направлений, которые требуют специального процессуального регулирования в рамках административного судопроизводства.

Это прежде всего споры о защите избирательных прав, прекращении деятельности партий и общественных организаций, а также организаций и религиозных объединений, угрожающих жизни и здоровью граждан (в частности, предусматриваются процедуры быстрого и жесткого пресечения деятельности террористических организаций и тоталитарных сект), об оспаривании нормативных актов, дела о предоставлении и лишении статуса беженца и вынужденного переселенца и т. д.

7. В свете задач административной реформы определенное значение приобретает передача в компетенцию административных судов трудовых споров государственных служащих, включая новый для России институт — "споры о карьере". Указанные обстоятельства наряду с повышением требовательности к чиновникам позволят усилить защиту их законных прав и интересов, подрывая корни протекционизма при решении кадровых вопросов.

Проект содержит и другие новеллы, вытекающие из характера споров, рассматриваемых административной юстицией, и особенностей ее судостройства.

Проект настоящего закона прошел экспертизу в Совете Европы, где получил положительную оценку, обсужден в ряде ведущих российских научных учреждений юридического профиля, в Высшем административном суде ФРГ и был опубликован для широкого обсуждения в журнале "Российская юстиция" (№ 3 за 2004 г.).

Принятие закона потребует внесения изменений и дополнений в ГПК РФ, Налоговый кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Реализация настоящего проекта потребует дополнительно до 30 млн. рублей в год (соответствующее финансово-экономическое обоснование прилагается).

## **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ к проекту федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации"**

Источником финансирования расходов федеральных органов исполнительной власти, связанных с введением процессуального права по рассмотрению административных дел, является федеральный бюджет.

Предполагаемые расходы по рассмотрению примерно 12 тысяч прогнозируемых на год административных дел, подлежащих возмещению за счет средств федерального бюджета по подстатьям 212 "Прочие выплаты", 222 "Транспортные услуги", 226 "Прочие услуги", на производство осмотра на месте составом суда, оплату труда адвокатов-представителей и другие сопутствующие издержки, составляют 30 млн. рублей.

Значительные суммы расходов из федерального бюджета в период разрешения административных дел будут возвращены государству участниками процесса в качестве оплаты судебных издержек.

**ПЕРЕЧЕНЬ  
АКТОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,  
ПОДЛЕЖАЩИХ ИЗМЕНЕНИЮ И ДОПОЛНЕНИЮ  
В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
"КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

Принятие данного закона влечет необходимость внесения изменений и дополнений в отдельные акты действующего федерального законодательства.

Так, пределы административного судопроизводства и вопросы подсудности, предусмотренные проектом закона, (ст. 5, 20–22) требуют соответствующей корректировки отдельных статей Гражданского процессуального кодекса. Необходимо внести дополнения в Кодекс РФ об административных правонарушениях, предусматривающие наделение мировых судей правом рассмотрения определенной категории административных дел (ст. 13, 17 проекта).

В связи с главой 9 проекта "Судебные расходы", устанавливающей определенные ставки государственной пошлины в зависимости от сложности и уровня судебного разбирательства административного дела, требуется внести соответствующие изменения и дополнения в Налоговый кодекс РФ.

Вносится  
Верховным Судом  
Российской Федерации

Проект<sup>1</sup>

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН**

**О федеральных административных судах  
в Российской Федерации**

**Статья 1**

Административные дела рассматриваются судами общей юрисдикции, включая федеральные административные суды и соответствующие судебные коллегии по административным делам.

К административным относятся дела (кроме дел, рассматриваемых по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и дел об административных правонарушениях) об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также дела по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой. К компетенции административных судов относятся, кроме того, дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений.

**Статья 2**

К федеральным административным судам относятся:

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации;

федеральные окружные административные суды;

судебные коллегии по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые образуются президиумами этих судов по мере необходимости;

федеральные межрайонные административные суды.

**Статья 3**

1. Федеральные административные суды входят в систему судов общей юрисдикции.

2. Верховный Суд Российской Федерации является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным окружным административным судам.

3. Федеральные окружные административные суды являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по административным делам, рассмотренным

---

<sup>1</sup> Принят в первом чтении 22 ноября 2000 года.

входящими в судебный округ верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов.

4. Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к федеральным межрайонным административным судам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

5. Федеральный межрайонный административный суд является вышестоящей судебной инстанцией по административным делам, рассмотренным мировыми судьями.

#### **Статья 4**

1. Президиум Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по протестам на определения Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и вступившие в силу решения и определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

2. Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по жалобам на не вступившие в силу решения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

3. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела в качестве суда второй инстанции и в порядке надзора, а в качестве суда первой инстанции — дела:

1) об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

2) о приостановлении и прекращении деятельности общероссийских, а также международных общественных объединений, действующих на территории Российской Федерации, в случаях нарушения ими законодательства Российской Федерации;

3) об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения, действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума);

4) по разрешению споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных Президентом Российской Федерации Верховному Суду Российской Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации;

5) иные административные дела, имеющие важное государственное или международное значение, если они не могут быть рассмотрены в нижестоящих судах.

4. Федеральными конституционными законами к подсудности Верховного Суда Российской Федерации в качестве суда первой инстанции могут быть отнесены и другие административные дела.

5. Верховный Суд Российской Федерации рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

#### **Статья 5**

1. Федеральный окружной административный суд рассматривает административные дела в качестве суда первой инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам.

2. Федеральный окружной административный суд рассматривает в качестве суда первой инстанции дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, норматив-

ных правовых актов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в судебный округ;

2) об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов;

3) об оспаривании решений и действий (бездействия) избирательной комиссии республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих комиссий референдума (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения, действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума);

4) по спорам между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в судебный округ. В случае возникновения спора между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в различные судебные округа, подсудность дела определяется Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

3. Федеральным конституционным законом к подсудности федерального окружного административного суда в качестве суда первой инстанции могут быть отнесены и другие административные дела.

4. Федеральный окружной административный суд рассматривает в качестве суда второй инстанции административные дела по жалобам на не вступившие в силу решения и определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов.

## **Статья 6**

1. Президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области автономного округа рассматривает дела по протестам на кассационные определения этих судов, на вступившие в силу решения и определения федеральных межрайонных судов.

2. Судебная коллегия по административным делам верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа рассматривает дела по жалобам на не вступившие в силу решения и определения федеральных межрайонных судов.

3. Судебная коллегия по административным делам верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа рассматривает в качестве суда первой инстанции дела:

1) связанные с государственной тайной, кроме дел, подсудных вышестоящим судам;

2) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации (за исключением дел, отнесенных к подсудности федерального окружного административного суда);

3) об оспаривании ненормативных актов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;

4) о приостановлении и прекращении деятельности межрегиональных и региональных общественных объединений в случаях нарушения ими законодательства Российской Федерации.

4. Федеральным конституционным законом к подсудности верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа в качестве суда первой инстанции могут быть отнесены и другие административные дела.

5. Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

6. Верховный суд республики краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией к федеральным межрайонным административным судам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

### **Статья 7**

Федеральный межрайонный административный суд рассматривает административные дела за исключением дел, перечисленных в статьях 4–6 настоящего Федерального конституционного закона.

### **Статья 8**

Подсудность административных дел военным судам определяется Федеральным конституционным законом "О военных судах Российской Федерации".

### **Статья 9**

Федеральные окружные административные суды и федеральные межрайонные административные суды создаются и упраздняются федеральным законом.

### **Статья 10**

Границы судебных округов могут быть изменены только федеральным законом.

Территория, на которую распространяется юрисдикция федерального межрайонного административного суда, устанавливается и изменяется федеральным законом.

### **Статья 11**

1. Председатели, заместители председателей и судьи федеральных окружных административных судов назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

2. Полномочия председателей, заместителей председателей и судей федеральных окружных административных судов могут быть приостановлены или прекращены только по решению Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

3. Судьи федеральных межрайонных административных судов назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, основанному на заключении квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации.

4. Назначение судьи районного суда на должность судьи федерального межрайонного административного суда производится Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

5. Председатели и заместители председателей федеральных межрайонных административных судов назначаются на должность и освобождаются от должности председателей и заместителей председателей этих судов Председателем Верховного Суда Российской Федерации на основании заключения квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации.

### **Статья 12**

Административные дела в федеральных межрайонных административных судах рассматриваются судьей единолично, а в вышестоящих судах — в составе трех профессиональных судей.

### **Статья 13**

Не вступившие в законную силу судебные решения мировых судей по административным делам рассматриваются в апелляционном порядке единолично судьей федерального межрайонного административного суда, а если такой суд не создан — единолично судьей соответствующего районного суда.

### **Статья 14**

Установить, что наряду с лицами, имеющими право принесения протеста на вступившие в законную силу решения, определения и постановления по административным делам, такое право имеет председатель федерального окружного административного суда, который приносит протесты в порядке надзора в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа.

## **Заключительные и переходные положения**

### **Статья 15**

До создания административных судов производство по административным делам осуществляется соответствующими судами общей юрисдикции на общих основаниях.

Административные дела, начатые рассмотрением в соответствующих судах, разрешаются этими судами.

### **Статья 16**

Дела, начатые производством до образования на конкретной территории административных судов, рассматриваются судами, принявшими дела к своему производству.

### **Статья 17**

Правительству Российской Федерации обеспечить финансирование федеральных окружных административных судов и федеральных межрайонных административных судов за счет средств федерального бюджета.

Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации принять меры по кадровому, финансовому, материально-техническому и иному ресурсному обеспечению деятельности федеральных окружных административных судов и федеральных межрайонных административных судов.

### **Статья 18**

Ввести настоящий Федеральный конституционный закон в действие с 1 января 2001 года.

## СОДЕРЖАНИЕ

Список участников расширенного заседания . . . . .	3
Выдержки из стенограммы расширенного заседания . . . . .	7

### ОТЗЫВЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 381232-4 "КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Отзыв Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, представленный в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству . . . . .	21
Заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации . . . . .	23
Замечания и предложения А.Н. Галлямова . . . . .	25
Заключение В.И. Анишиной. . . . .	28
Отзыв В.В. Базунова. . . . .	31
Заключение Л.В. Борисовой. . . . .	35
Заключение В.Н. Григорьева . . . . .	38
Заключение И.Б. Михайловской . . . . .	40
Заключение В.В. Полянского . . . . .	42
Заключение Е.Н. Сидоренко. . . . .	43
Заключение М.А. Штатиной. . . . .	48

### ПРИЛОЖЕНИЯ

<i>Приложение 1.</i> Проект федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" . . . . .	51
Пояснительная записка к проекту федерального закона . . . . .	125
Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона . . . . .	126
Перечень актов федерального законодательства, подлежащих изменению и дополнению в связи с принятием федерального закона "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" . . . . .	127
<i>Приложение 2.</i> Проект федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в Российской Федерации" . . . . .	128

Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

Комитет Совета Федерации  
по правовым и судебным вопросам

Аналитический вестник

**О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
"КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

Материалы расширенного заседания  
Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам

*23 января 2008 года*

Материалы представлены Комитетом Совета Федерации  
по правовым и судебным вопросам

Редактор *Н.В. Ильина*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации

---

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
Тираж 50 экз. Заказ №