



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

С.Е.НАРЫШКИНУ

«25» марта 2013 г.

№ **Пр-660**

Москва, Кремль

В соответствии с пунктом "г" статьи 84 Конституции Российской Федерации вношу в Государственную Думу проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и связанные с ним проекты федеральных законов "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" и проект федерального конституционного закона "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" (далее - проекты).

- Приложение:
1. Проекты на 484 л.
 2. Заключение Правительства Российской Федерации на проекты на 7 л.
 3. Пояснительная записка к проектам на 8 л.
 4. Финансово-экономическое обоснование к проектам на 2 л.



Государственная Дума ФС РФ
Дата 26.03.2013 Время 19:58
№246963-6: 1.1

5. Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проектов, на 1 л.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'В. Путин', written in a cursive style.

В.Путин

Вносится Президентом
Российской Федерации

Проект

№ 246963-6

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации

Статья 1

Ввести в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации с 1 января 2014 года.

Статья 2

Установить, что с 1 января 2014 года дела, находящиеся в производстве судов общей юрисдикции и не рассмотренные до указанной даты, подлежат рассмотрению и разрешению в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Статья 3

Дела по требованиям о взыскании с граждан и некоммерческих организаций недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Статья 4

Требования к техническим и программным средствам, используемым при изготовлении процессуальных решений и (или) иных процессуальных документов в виде электронных документов и при их подписании усиленной квалифицированной электронной подписью, а также требования к информационно-телекоммуникационным сетям, включая информационно-телекоммуникационную сеть "Интернет", с использованием которых осуществляется передача таких электронных документов, определяются соответственно Верховным Судом Российской Федерации и Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации.

Статья 5

Признать утратившими силу:

1) Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 25 февраля 1993 года № 4552-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 19, ст. 686);

2) Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и

свободы граждан» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 19, ст. 685);

3) Федеральный закон от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 51, ст. 4970);

4) статью 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 7, ст. 772).

Статья 6

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением статьи 5 настоящего Федерального закона.

2. Статья 5 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2014 года.

3. Положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в части, касающейся электронных документов, вступают в силу с 1 января 2015 года.

Президент
Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, проектам федеральных законов "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" и к проекту федерального конституционного закона "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации"

1. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - проект) подготовлен в целях реализации положений статьи 46 (части 1 и 2), статьи 118 (часть 2), статьи 126 Конституции Российской Федерации, а также статьи 1 (часть 3), статьи 19 (часть 1) Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", статьи 4 (части 1 и 2) и статьи 9 (часть 1), статьи 17 (часть 2) и статьи 34 (часть 1) Федерального конституционного закона "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации" посредством регулирования порядка осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства.

Включение в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации норм, регулирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений (что имеет место в настоящее время), не может признаваться надлежащей реализацией указанных нормативных положений.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации устанавливает судебную процедуру рассмотрения дел, возникающих из правоотношений, в которых субъекты приобретают права и обязанности по своей воле и в своих интересах и фактически равноправны, то есть возникающих из правоотношений, связанных с применением материальных правовых норм частного права (гражданского, семейного и т.п.). В то же время в административных и иных публичных правоотношениях отсутствует как таковое равенство их субъектов, в связи с чем требуются иные методология и процессуальный закон по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из данных правоотношений.

2. Закрепленные в проекте принципы судебного административного процесса основываются на нормах международного права, в том числе на положениях Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и на конституционных положениях об обеспечении судебной защиты нарушенных прав и свобод каждого, даже если нарушение допущено "лицами, действовавшими в официальном качестве", а также об общих принципах правосудия.

При подготовке проекта учитывался опыт правового регулирования административного судопроизводства в других государствах.

Проект, разработанный с учетом современных достижений российской науки в области публичных отраслей права, отражает организационное разделение государственной власти и роль суда в системе правовых гарантий, сдержек и противовесов, в которой обеспечиваются независимость всех ветвей власти и в то же время их тесное взаимодействие. Осуществляемый в установленных формах судебный контроль за деятельностью других ветвей власти является одним из способов реализации механизма сдержек и противовесов в системе государственной власти.

Для обеспечения защиты субъективного публичного права (интереса) существенное значение имеет, в частности, установление эффективного порядка административного судопроизводства.

3. На практике решения, действия (бездействие) субъектов публичных правовых отношений порождают споры относительно их прав и обязанностей, компетенции или интересов.

Форма защиты субъективного публичного права (интереса) предопределяется порядком правового регулирования в этой сфере общественных отношений.

Наличие административного иска означает необходимость рассмотрения его по правилам, которые должны в значительной степени отличаться от существующих правил искового производства, предназначенного для рассмотрения дел в порядке гражданского судопроизводства.

При регламентации административного судопроизводства в проекте были учтены те нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, которые касаются производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и которые

оправдали себя на практике. При разработке проекта приняты во внимание не потребовавшие существенной переработки такие устоявшиеся институты гражданского судопроизводства, как возбуждение производства по делу, возвращение искового заявления, оставление его без движения, отказ в принятии искового заявления, прекращение производства по делу, оставление заявления без рассмотрения.

Приведенная в проекте подробная регламентация всего судебного процесса по административным делам включает и фактическое повторение некоторых общих положений других процессуальных законов вместо использования отсылочных норм. Это сделано в целях повышения уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций и уменьшения риска судебной ошибки.

4. Проект детализирует общие принципы правосудия, реализуемые в любом из видов судопроизводства (независимость судей при осуществлении правосудия, равенство всех перед законом и судом, законность при рассмотрении дел, открытость судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон и другие), и указывает на особенности реализации ряда принципов при осуществлении административного судопроизводства.

Так, в целях обеспечения в административном судопроизводстве надлежащей состязательности и равноправия сторон, занимающих неравное положение в публичных правоотношениях и располагающих в связи с этим не вполне равнозначными возможностями в доказывании обстоятельств по административному делу, в проекте делается акцент на активную роль суда при разрешении дела. К примеру, при необходимости суд вправе сам истребовать доказательства, а при проверке законности нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) суд вправе выйти за пределы оснований и доводов заявленных требований.

Активная роль суда в административном судопроизводстве проявляется при реализации не только принципа состязательности, но и других принципов судопроизводства. В частности, специфика принципа диспозитивности в административном судопроизводстве предполагает, в отличие от гражданского судопроизводства, контроль суда за развитием всего судебного процесса и за некоторыми действиями участвующих в деле лиц, в том числе по распоряжению материальным правом (контроль за заключением соглашения о

примирении, отказом от предъявленных требований, признанием требований, предъявлением встречных требований).

Для повышения объективности и предоставления судьям возможности обсуждения вопросов, возникающих при разрешении наиболее сложных административных дел, в проекте предусмотрен перечень дел, подлежащих коллегиальному рассмотрению судом первой инстанции. В этот перечень включены конкретные категории административных дел, а также административные дела, решение о коллегиальном рассмотрении которых принимает председатель суда или суд вышестоящей инстанции, отменивший решение суда первой инстанции.

5. Для большей объективности и обеспечения равных процессуальных возможностей гражданина и государства, направления судебного процесса в правовое русло предусмотрено обязательное ведение гражданами ряда административных дел с участием представителя. Обязательное представительство вводится для граждан, не имеющих высшего юридического образования, и только по административным делам, представляющим наибольшую сложность с точки зрения реализации гражданами своих процессуальных прав и обязанностей. Так, дела об оспаривании нормативных правовых актов, рассматриваемые в Верховном Суде Российской Федерации, верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области и суде автономного округа, граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут через представителя. Проектом предусмотрено обязательное участие представителя в административных делах о принудительной госпитализации в психиатрический стационар, о принудительном психиатрическом освидетельствовании. По некоторым категориям дел юридическая помощь оказывается гражданам бесплатно (часть 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации).

Вопросы обеспечения судебной защиты прав участников публичных правоотношений обусловили необходимость корректировки по сравнению с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации круга лиц, участвующих в деле. В связи с этим проектом предусматривается возможность привлечения надлежащего административного ответчика в качестве второго административного ответчика, если административный истец не согласен на замену ненадлежащего административного ответчика

надлежащим. При оспаривании решений, действий (бездействия) должностного лица, государственного и муниципального служащего в качестве второго административного ответчика обязательно должен привлекаться орган, в котором исполняют свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий. Вопрос о правопреемстве при реорганизации или упразднении органа публичной власти предлагается решать исходя из того, к компетенции какого органа отнесено участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом, или к компетенции какого органа фактически относится защита нарушенных прав (для сравнения - в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации критерии правопреемства определяются случаями перемены лиц в обязательствах).

6. В проекте закрепляются некоторые термины из понятийного аппарата в области административного судопроизводства: административное дело, административное исковое заявление, административный истец, административный ответчик и другие.

Кроме того, в проекте раскрывается содержание административной процессуальной правосубъектности. К числу обладателей административной процессуальной правосубъектности могут при определенных условиях относиться объединения, не являющиеся юридическими лицами, и лица, ограниченные в дееспособности по гражданскому праву.

По аналогии с положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в проекте предусмотрена возможность разрешения гражданских исков о возмещении вреда (в том числе о компенсации морального вреда) при разрешении административного дела.

7. Вопросы подведомственности урегулированы в проекте с учетом того, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, Дисциплинарным судебным присутствием, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, а также арбитражными судами в случаях, установленных федеральными законами.

Проектом не предусмотрено участие мировых судей в рассмотрении административных дел по правилам, установленным

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, исходя из значимости указанных дел.

8. В целях усиления динамизма судебного процесса в проекте предусмотрен, в том числе, институт ускорения рассмотрения административного дела, закреплены права лиц, участвующих в деле, на направление, представление и получение электронных документов по административному делу, а также закреплено право при необходимости участвовать в судебном заседании посредством использования систем видео-конференц-связи.

По ряду административных дел введено упрощенное (письменное) производство. Особенностью данного производства является рассмотрение и разрешение административного дела на основании письменных материалов, без проведения устного разбирательства и без составления протокола судебного заседания. По результатам рассмотрения административного дела в таком порядке предполагается вынесение мотивированного судебного решения. Данный порядок предлагается использовать также для рассмотрения частных жалоб в суде апелляционной инстанции.

Сроки обращения в суд и большинство сроков рассмотрения и разрешения административных дел короче соответствующих сроков по гражданским делам и зависят от вида предъявленного административного иска, например по административным делам, касающимся проведения публичных мероприятий. Сокращение сроков рассмотрения и разрешения административных дел, наряду с иными новеллами (в том числе с существенно сокращенными сроками направления судебных документов), направлено на создание эффективного судебного средства правовой защиты.

9. Нормами проекта регламентированы не только правила производства в суде первой инстанции, но и правила пересмотра не вступивших в законную силу судебных постановлений судом апелляционной инстанции, а также правила пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений судами кассационной и надзорной инстанций и правила пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений по новым и вновь открывшимся обстоятельствам судами, принявшими эти постановления.

10. В проекте федерального закона "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" определяется дата введения в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Кроме того, в нем содержатся переходные положения, согласно которым дела, находящиеся в производстве судов общей юрисдикции и не рассмотренные до даты введения в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, подлежат рассмотрению и разрешению в соответствии с этим Кодексом.

Проектом указанного федерального закона также предусматривается, что со дня введения в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации признаются утратившими силу Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 25 февраля 1993 г. № 4552-I "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-I "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" и ряд других законодательных актов.

11. Проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" (далее - проект федерального закона) направлен на приведение положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в соответствие с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

В частности, в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации", Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", Закон Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", Закон Российской Федерации "О государственной тайне" и другие законодательные акты вносятся изменения, касающиеся регулирования порядка судебных процедур при рассмотрении административных дел.

Кроме того, в соответствии с проектом федерального закона признаются утратившими силу отдельные положения Федерального закона "О внесении изменений в статью 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статью 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации", Федерального закона "О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок", а также ряд положений других законодательных актов.

12. В связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в федеральные конституционные законы "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", "О военных судах Российской Федерации" и "О Дисциплинарном судебном присутствии" вносятся изменения, направленные на приведение отдельных положений названных законодательных актов в соответствие с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту Кодекса административного судопроизводства
Российской Федерации, проектам федеральных законов
"О введении в действие Кодекса административного
судопроизводства Российской Федерации", "О внесении
изменений в отдельные законодательные акты Российской
Федерации в связи с введением в действие Кодекса
административного судопроизводства Российской Федерации" и
к проекту федерального конституционного закона "О внесении
изменений в отдельные федеральные конституционные законы в
связи с введением в действие Кодекса административного
судопроизводства Российской Федерации"

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации потребует следующих дополнительных финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета:

1) обеспечение участия адвоката в рассмотрении административных дел о принудительном медицинском освидетельствовании (в оценочном расчете учитывались расходы по всем делам данной категории, однако согласно проекту Кодекса — лишь по делам, по которым гражданин не может самостоятельно выбрать представителя) — в размере 99 453, 3 тыс. рублей;

2) опубликование в официальных периодических изданиях извещения о времени и месте рассмотрения административного дела о приостановлении деятельности или о ликвидации политической партии, ее регионального отделения или структурного подразделения, общественного объединения, религиозной или иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозного объединения, не являющихся юридическими лицами, о прекращении деятельности средства массовой информации (в оценочном расчете учитывались расходы по всем делам указанных категорий, однако согласно проекту Кодекса — лишь при невозможности извещения о времени и месте судебного заседания соответствующих руководящего органа, руководителя, учредителя, главного редактора, в связи с тем что место их пребывания неизвестно) — в размере 86 710, 8 тыс. рублей;

3) освобождение от уплаты издержек, связанных с рассмотрением административного дела, некоторых категорий

граждан и общественных организаций (в оценочном расчете учитывались расходы по всем делам об оспаривании нормативных правовых актов, об оспаривании решений, действий (бездействия), о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, однако согласно проекту Кодекса – лишь расходы отдельных категорий лиц, обратившихся в суд) – в размере 1 920 551, 7 тыс. рублей.

Общая максимальная сумма названных расходов составит 2 106 715,8 тыс. рублей. Вместе с тем предполагается, что реальная сумма расходов будет меньше.

Кроме того, для оснащения федеральных судов общей юрисдикции оборудованием для осуществления видео-конференц-связи и соответствующей видеозаписи потребуется 3 950 100,0 тыс. рублей. Эти суммы частично покрываются за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных Концепцией федеральной целевой программы "Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы", утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2012 г. № 1735-р.

Потребность федеральных судов общей юрисдикции всех уровней в технических средствах, осуществляющих аудиозапись хода судебного заседания, в полном объеме предполагается покрывать за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных названной Концепцией федеральной целевой программы.

Принятие федеральных законов "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", Федерального конституционного закона "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" не потребует дополнительных ассигнований из федерального бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, федеральных законов "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" и Федерального конституционного закона "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации"

Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, федеральных законов "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", а также Федерального конституционного закона "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", содержится в проектах названных федеральных законов и федерального конституционного законов.



Президенту Российской Федерации
В.В.Путину

**ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

« 20 » февраля 2013 г.

№ 792П-П4

МОСКВА

На № А4-1779П от 5 февраля 2013 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект федерального закона "О введении в действие Кодекса
административного судопроизводства Российской Федерации", вносимый
в Государственную Думу Президентом Российской Федерации**

В соответствии с частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации в Правительстве Российской Федерации рассмотрен проект федерального закона с учетом представленного финансово-экономического обоснования.

Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации призван в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации установить порядок осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

В настоящее время указанный порядок установлен Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации.

Законопроектом предлагается ввести в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации законопроект поддерживает.

Заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации -
Руководитель Аппарата Правительства
Российской Федерации

В.Сурков