

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АПК – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БК – Бюджетный кодекс Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ГК – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ЕСПЧ – Европейский Суд по правам человека

Закон о введении в действие КАС – Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»

Закон о Верховном Суде РФ – Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»

Закон о военных судах – Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»

Закон о государственной гражданской службе – Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Закон о государственной судебно-экспертной деятельности – Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»

Закон о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок – Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»

Закон о Конституционном Суде РФ – Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»

Закон о праве граждан на свободу передвижения – Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»

Закон о предупреждении распространения туберкулеза – Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»

Закон о прокуратуре – Федеральный закон от 17 января 1992 г. 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»

Закон о психиатрической помощи – Федеральный закон от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»

Закон о свободе совести и о религиозных объединениях – Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»

Закон о статусе судей – Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»

Закон о страховых взносах – Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»

Закон о судах общей юрисдикции – Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»

Закон о судебной системе – Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»

Закон об адвокатуре – Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»

Закон об административном надзоре – Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»

Закон об арбитражных судах – Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»

Закон об исполнительном производстве – Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

Закон об органах судейского сообщества – Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»

Закон об основных гарантиях избирательных прав – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Закон об оценочной деятельности – Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»

ЗК – Земельный кодекс Российской Федерации

КАС – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

НК – Налоговый кодекс Российской Федерации

Основы законодательства РФ о нотариате – Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1

Правила оказания услуг почтовой связи – Правила оказания услуг почтовой связи, утв. приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 31 июля 2014 г. № 234

УИК – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации

УПК – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят
Государственной Думой
20 февраля 2015 г.

Одобен
Советом Федерации
25 февраля 2015 г.

*(в ред. федеральных законов от 29.06.2015 № 190-ФЗ,
от 30.12.2015 № 425-ФЗ)*

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Кодекса

1. Настоящий Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (далее также — суды) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

2. Суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие

из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;

4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее также – экзаменационные комиссии);

6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

3. Суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела:

1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (далее – административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций);

4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации (далее – иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии), в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации (далее – специальное учреждение), и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении (далее – административные дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении);

5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (далее также – административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы);

б) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

4. Не подлежат рассмотрению в порядке, установленном настоящим Кодексом, дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции.

5. Положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

1. В ч. 1 комментируемой статьи определен предмет судебной деятельности по делам административного судопроизводства. Согласно ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В процессуальном порядке, предусмотренном КАС, осуществляется административное судопроизводство судами общей юрисдикции и ВС РФ, который после судебной реформы 2014 г. является высшим судебным органом для судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Административное судопроизводство осуществляется арбитражными судами в соответствии с АПК и другими федеральными законами, но не КАС, поскольку КАС в соответствии с правилами гл. 1 и 2 не распространяет свое действие на арбитражные суды.

2. В ч. 2 и 3 комментируемой статьи определены ключевые категории дел, отнесенные к ведению судов для рассмотрения в соответствии с КАС. Критерием их подразделения на виды является возбуждение дела по инициативе гражданина или организации, обращающихся за защитой своих в прав в сфере публично-правовых отношений (ч. 2 анализируемой статьи), либо осуществление судебного контроля за законностью действий органов, наделенных публичной властью, когда дело возбуждается по инициативе не граждан и организаций, а других лиц, а именно органов и должностных лиц, осуществляющих свои полномочия в сфере публичного права.

3. В ч. 4 комментируемой статьи перечислены дела, которые также относятся к сфере деятельности органов власти. Однако судебный контроль за действиями указанных органов государственной власти и иных органов, наделенных публичными полномочиями, осуществляется другими судебными органами — КС РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, арбитражными судами, а также в отдельных случаях ВС РФ и судами общей юрисдикции вне рамок административного судопроизводства в соответствии с другими федеральными законами, в том числе и ГПК, а не КАС.

Например, в соответствии с гл. 36 ГПК осуществляется рассмотрение дел о внесении исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния, если органы ЗАГС при отсутствии спора о праве

отказались внести исправления или изменения в произведенные записи. Органы ЗАГСа осуществляют полномочия публично-правового характера, но данная категория дел прямо отнесена к делам особого производства, рассматриваемым по правилам ГПК.

То же самое касается дел, указанных в гл. 37 ГПК, относительно рассмотрения заявлений о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении. Нотариус наделен определенными публично-правовыми полномочиями, поскольку в соответствии со ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате совершает нотариальные действия от имени Российской Федерации. Вместе с тем он не является должностным лицом и не входит в систему органов государственной власти, поэтому прямой судебный контроль за его действиями осуществляется в порядке гражданского судопроизводства в соответствии с особым процессуальным порядком в рамках особого производства.

4. Согласно ч. 5 комментируемой статьи действие КАС не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях, поскольку данные дела рассматриваются в соответствии с КоАП. Также действие КАС не распространяется на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, поскольку данная сфера регулируется БК.

Статья 2. Законодательство об административном судопроизводстве

1. Порядок осуществления административного судопроизводства определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», а также настоящим Кодексом и другими федеральными законами.

2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила административного судопроизводства, чем предусмотренные настоящим Кодексом, применяются правила международного договора.

3. Предусмотренные настоящим Кодексом общие правила административного судопроизводства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций применяются ко всем категориям административных дел с учетом особенностей производства по отдельным категориям административных дел, установленных настоящим Кодексом.

4. В случае отсутствия нормы процессуального права, регулирующей отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, суд применяет норму, регулирующую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действует исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права).

5. Административное судопроизводство осуществляется в соответствии с теми нормами процессуального права, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения отдельного процессуального действия.

1. Комментируемая статья посвящена вопросам источников законодательства об административном судопроизводстве и определяет их традиционную иерархию: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, КАС и другие федеральные законы.

Как известно, в ч. 1 ст. 1 ГПК и ч. 2 ст. 3 АПК при выстраивании иерархии источников гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства приоритет среди федеральных законов отдается соответственно ГПК и АПК, поскольку другие федеральные законы, регулирующие порядок гражданского судопроизводства по ГПК и порядок судопроизводства по АПК, могут приниматься только в соответствии с ГПК и АПК.

В комментируемой статье нормы о таком приоритете в вопросах осуществления административного судопроизводства судами общей юрисдикции и ВС РФ по делам, отнесенным КАС к их подведомственности, не содержится. Означает ли это, что КАС не является основным источником правил административного судопроизводства для судов среди других федеральных законов, которые также могут регламентировать данные вопросы? Полагаем, что и применительно к КАС приоритет принадлежит нормам данного Кодекса, если другие федеральные законы не будут соответствовать ему и будут приняты не в соответствии с КАС. Основанием для такого ответа является ч. 3 комментируемой статьи, допускающая аналогию закона. Поэтому в данном случае при выборе источников законодательства для рассмотрения дел по КАС возможно применение по аналогии ч. 1 ст. 1 ГПК.

2. Часть 2 комментируемой статьи закрепляет традиционное правило о приоритете международных договоров применительно к правилам административного судопроизводства. В частности, возможно применение международных договоров и конвенций, регулирующих отдельные вопросы судопроизводства. Например, по вопросам судебных извещений допустимо применение в отношении иностранных

участников процесса Конвенции о вручении за границей судебных и несудебных документов, поскольку «ничто не мешает государствам-участникам применять Конвенцию в их отношениях друг с другом к делам, относящимся к сфере публичного права...»¹

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи необходимо обращать внимание на дифференциацию процессуальных норм и правил в отношении каждой конкретной категории дел административного судопроизводства в соответствии с КАС. Так, процессуальный порядок оспаривания нормативных правовых актов существенно отличается от рассмотрения дел о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и т.д.

4. Как уже отмечалось, КАС допускает применение процессуальных норм по правилам аналогии закона и аналогии права, если соответствующие процессуальные отношения не урегулированы прямо в КАС. В данном случае лучшим источником для применения норм в порядке аналогии закона может быть ГПК, поскольку именно на его основе построена система регулирования в КАС и сам КАС появился в результате выделения из ГПК ряда положений, относящихся к делам из публично-правовых отношений. В этом плане следует отметить, что основная часть положений КАС совпадает полностью либо соответствует по своему «духу» правилам ГПК и АПК, поскольку, например, ГПК до выделения из него норм КАС достаточно успешно регулировал порядок рассмотрения дел из публичных правоотношений, а АПК сохраняет в себе правила административного судопроизводства для рассмотрения дел, отнесенных к ведению арбитражных судов. Поэтому для применения норм по аналогии закона лучшим источником будет ГПК, а также в отдельных случаях и АПК, которые являются классическими и базовыми процессуальными законами. Например, рассмотрение дел по коллективным административным искам в порядке ст. 42 КАС потребует применения по аналогии многих положений гл. 28.2 АПК, поскольку для регулирования такого сложного и относительно нового для российского процессуального законодательства института, как групповые иски и групповое производство, одной статьи КАС явно недостаточно (см. подробнее комментариев к ст. 42 КАС).

¹ Практическое руководство по применению Гаагской конвенции о вручении за границей судебных и внесудебных документов / Отв. ред. и пер. с англ. А.Н. Жильцов. 3-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 38.