Вельмин Александр Сергеевич. Производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в гражданском процессе: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.15 / Вельмин Александр Сергеевич;[Место защиты: Самарский государственный университе].- Самара, 2014.- 207 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Правовая природа дел об административном надзоре в гражданском процессе .16**

1.1 Установление, функционирование, упразднение и возрождение полицейского (административного) надзора в дореволюционный, советский и современный период .16

1.2 Предмет судебной деятельности в производстве по делам об административном надзоре и обоснованность их отнесения к ведению суда в гражданском судопроизводстве 24

1.3 Дела об административном надзоре в составе дел, возникающих из публичных правоотношений, в гражданском процессе 67

**Глава II. Рассмотрение дел об административном надзоре судом первой инстанции 87**

2.1 Активность суда и состязательное начало в делах об административном надзоре. Доказывание по делам об административном надзоре .87

2.2 Процессуальные права и обязанности лиц, участвующих в делах об административном надзоре 110

2.3 Процессуальные особенности возбуждения, подготовки и судебного разбирательства дел об административном надзоре 127

**Глава III. Решение суда по делу об административном надзоре и его исполнение .. 150**

3.1 Свойства законной силы решения суда по делам об административном надзоре 150

3.2 Исполнение решений по делам об административном надзоре 162

Заключение .172

Приложение к диссертации №1 .173

Список нормативных правовых актов, специальной литературы и правоприменительной практики 176

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Федеральный закон от 06.04.2011 №64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Закон об административном надзоре) (Собрание законодательства РФ. 11.04.2011. №15. Ст. 2037) и Федеральный закон от 06.04.2011 № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее - Закон о внесении изменений) (Собрание законодательства РФ. 11.04.2011. №15. Ст. 2039) возродили в российской правовой системе, существовавший в дореволюционный и в советский период институт, соответственно, полицейского и административного надзора, который в 90-ее гг. XX в. фактически перестал применяться на практике, а в 2009 г. был упразднен уже юридически. Новеллой принятых законов явилось отнесение рассмотрения дел об административном надзоре к ведению суда общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства. В советский и в постсоветский периоды установление административного надзора происходило посредством решений органов исполнительной власти. Дела об административном надзоре были включены законодателем в состав производства по делам, возникающим из публичных правоотношений (подраздел III раздела II Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации - далее ГПК). Невольно вторгся в сферу регулирования гражданско-процессуальных правоотношений Приказ МВД РФ от 08.07.2011 №818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Приказ МВД №818) (Российская газета. № 189. 26.08.2011), который устанавливает алгоритм действий органов внутренних дел по осуществлению административного надзора, а также формы документов, используемых при осуществлении надзора, в т.ч. формы процессуальных документов для обращения в суд.

В связи с незначительным периодом функционирования производства по делам об административном надзоре отсутствуют какие-либо научно-практические исследования процессуальных проблем, возникающих при рассмотрении дел об административном надзоре.

Дела об административном надзоре демонстрируют тенденцию к росту и составляют более 21% среди дел, возникающих из публичных правоотношений (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2013. №8.С.3). Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 27.06.2013 г. №22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» (далее – Постановление №22) сформулировал рекомендации по применению законодательства об административном надзоре, затронув и отдельные процессуальные вопросы.

Дела об установлении административного надзора, требования по которым удовлетворяются судом, сопряжены с известным ограничением прав и свобод поднадзорного лица, т.к. административные ограничения представляются достаточно обременительными для субъекта. Это актуализирует задачу разработки системы процессуальных гарантий, позволяющих предотвратить необоснованное установление административного надзора при отсутствии к тому законных оснований.

В равной степени, необоснованный отказ суда в установлении административного надзора нежелателен и не отвечает интересам общества. Недопущение этого также видится автору в необходимости совершенствования гражданско-процессуальных средств, применяемых при производстве по таким делам.

Дела, связанные с прекращением действия административных ограничений в той или в иной форме (о досрочном прекращении административного надзора, о частичной отмене административных ограничений), также требуют разработки системы процессуальных гарантий, позволяющих избежать как необоснованное сохранение административных ограничений, так и их необоснованную отмену.

Разработка упомянутой системы процессуальных гарантий представляется невозможной без анализа правовой природы анализируемых дел с точки зрения раскрытия административного надзора как принудительной меры, применяемой судом, с точки зрения отнесения таких дел к сфере гражданского судопроизводства и включения их в производство по делам, возникающим из публично-правовых отношений.

Таким образом, актуальность исследования производства по делам об административном надзоре обусловлена необходимостью доктринальных разработок в области определения правовой природы дел об административном надзоре как предмета деятельности суда в гражданском судопроизводстве, действия по таким делам принципов гражданского процесса, процессуальных проблем рассмотрения дел об административном надзоре и др.

Степень научной разработанности темы исследования. В силу того, что отнесение вопросов административного надзора к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства впервые состоялось только в 2011 году, процессуальные проблемы административного надзора никогда не были предметом исследования в науке гражданского процессуального права.

Вопросам участия органов милиции общественной безопасности в гражданском процессе было посвящено диссертационное исследование Н.А.Жильцовой (Жильцова Н.А. Проблемы участия органов милиции общественной безопасности в гражданском судопроизводстве: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2001). В данной работе обстоятельно анализируется процессуальное положение и участие органов милиции в гражданском судопроизводстве, однако в период написания данной работы вопросы установления административного надзора были отнесены к ведению органов внутренних дел, в связи с чем, они автором не рассматривались.

Ранее институт административного надзора традиционно становился предметом изучения науки административного права и наук уголовно-правового цикла: наука административного права обращалась к изучению административного надзора, прежде всего, как к административному надзору, осуществляемому любыми федеральными органами исполнительной власти; криминологами проблема административного надзора рассматривалась в плане прогнозирования индивидуального поведения лица (индивидуальное «проектирование личности») для целей разработки профилактических мер; наука уголовного права фрагментарно рассматривала административный надзор как одно из общеправовых последствий судимости.

До настоящего времени специальных монографических исследований производство по делам об административном надзоре в гражданской процессуальной науке не проводилось.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью настоящего исследования является установление правовой природы дел об административном надзоре как дел, отнесенных к ведению суда в гражданском судопроизводстве и рассматриваемых в рамках производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Постановка указанных целей определила необходимость решения следующих задач исследования:

1) определить предмет судебной деятельности в производстве по делам об административном надзоре;

2) выяснить обоснованность отнесения дел об административном надзоре к ведению суда в гражданском судопроизводстве и отнесения таких дел к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений;

3) определить баланс активности суда и инициативы участников процесса при производстве по делам об административном надзоре;

4) установить правовое положение субъектов в делах об административном надзоре;

5) рассмотреть процессуальные особенности возбуждения, подготовки и судебного разбирательства дел об административном надзоре;

6) выявить свойства законной силы решения суда по делам об административном надзоре и проанализировать проблемы исполнения судебных актов по делам об административном надзоре.

Объектом исследования являются гражданские процессуальные правоотношения, возникающие в связи с рассмотрением судом дел об административном надзоре.

Предметом исследования является действующее отечественное гражданско-процессуальное законодательство, регулирующее производство по делам об административном надзоре, практика его применения и толкования, а также аналогичные нормы отечественного и зарубежного права.

Методологическую основу исследования составляют как общие, так и частные научные методы познания: диалектический, исторический, комбинированный, лингвистический, системный, синтеза, формально-логический, правового моделирования, сравнительно-правовой, межотраслевой метод исследования правовых явлений и др.

Диалектический метод познания правовой действительности как общеметодологическая категория исследования позволил провести анализ различных доктринальных подходов к решению проблемных вопросов темы и рассмотреть производство по делам об административном надзоре во взаимодействии со смежными правовыми явлениями, а также с учетом правоприменительной практики. Исторический метод явился основой для того, чтобы проследить тенденции правового регулирования производства по делам об административном надзоре.

В диссертации также широко использовались специальные методы исследования правовых явлений. Так, применение метода правового моделирования сделало возможным выработать ряд правовых конструкций, направленных на формирование принципиально новых подходов к регулированию в данной сфере, например, конструкцию административного надзора как меры ограничения гражданских прав, применение которых составляет предмет соответствующего производства. Сравнительно-правовой метод позволил провести сравнительный анализ порядка и процедур применения мер административного надзора и применения иных принудительных мер. Использование межотраслевого метода юридических исследований явилось методологической базой, обеспечивающей формирование целостной системы межотраслевого взаимодействия норм изучаемого института, с нормами административного и гражданского права.

Нормативной основой исследования являются международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, ГПК, Уголовно-процессуальный кодекс РФ 2001 года (далее - УПК), Уголовный кодекс РФ 1996 года (далее - УК), Уголовно-исполнительный кодекс РФ 1997 года (далее - УИК), Кодекс РФ об административных правонарушениях 2001 года (далее - КоАП), Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 года, и др. источники.

В работе использованы Постановления Европейского Суда по правам человека, акты Конституционного Суда РФ, Постановления Пленума Верховного Суда РФ, решения и определения российских судов различного уровня, а также постановления иностранных судов.

В качестве эмпирической базы использовались данные о рассмотрении дел об административном надзоре судами Российской Федерации.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды таких представителей науки гражданского процессуального права как Т.Е. Абова, С.Н. Абрамов, М.Г. Авдюков, В.В. Аргунов, С.Ф. Афанасьев, И.Н. Бараев, А.Т.Боннер, В.В. Бутнев, Н.Г. Бурлакова, Д.Х. Валеев, О.В. Грицай, Н.А. Громошина, Л.А. Грось, Р.Е. Гукасян, М.А. Гурвич, С.Л. Дегтярев, А.А. Добровольский, П.Ф. Елисейкин, А.П. Еремкина, И.А. Жеруолис, Г.А.Жилин, Н.А. Жильцова, Л.Н. Завадская, П.П. Заворотько, С.К. Загайнова, И.М. Зайцев, Н.Б. Зейдер, С.А. Иванова, О.В. Исаенкова, А.Ф.Клейнман, А.Ф. Козлов, К.И. Комиссаров, А.А. Мельников, Е.В. Михайлова, В.В. Молчанов, Э.М. Мурадьян, Г.Л.Осокина, Д.И. Полумордвинов, Ю.А. Попова, И.В.Решетникова, Г.Л. Рубеко, Е.В.Салогубова, А.И. Столмаков, Е.Ч. Сторожкова, В.Г. Тихиня, М.К. Треушников, Е.А. Трещева, Л.В. Туманова, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот, Т.В. Чугурова, М.С. Шакарян, Е.А. Шараева, В.М. Шерстюк, Я.Л. Штутин, К.С. Юдельсон, А.В. Юдин, В.В. Ярков и других ученых. Определение административного надзора в качестве меры ограничения гражданских прав также потребовало обращения к цивилистическим исследованиям Н.Д. Егорова, Л.О. Красавчиковой, Н.С. Малеина, М.Н. Малеиной, К.Б. Ярошенко и некоторых других авторов.

При написании диссертации автором использовались труды представителей науки административного (полицейского) права, посвященные административному надзору, а именно работы Д.Н. Бахрах, О.И. Бекетова, К.С. Бельского, А.С. Бондаренко, С.С. Бородина, А.Т. Дмитриева, А.И. Елистратова, М.И. Еропкина, С.З. Женетль, С.М. Зырянова, В.В. Ивановского, И.Ш. Килясханова, Д.В. Осинцева, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, С.В. Пузырева, Ф.С. Разаренова, Ю.С. Рябова, Н.Г. Салищевой, А.В. Серегина, М.С. Студеникиной, В.Е. Чиркина и других.

Определение административного надзора, как последствия судимости и как средства индивидуальной профилактики правонарушений, потребовало обращения к работам таких представителей наук уголовного цикла, как А.И. Абатуров, А.А. Абдурахманова, А.И. Алексеев, Д.В. Бекетов, О.В. Воронин, Я.И. Гилинский, В.И. Горобцов, М.В. Грамматчиков, А.Я. Гришко, А.В. Грищенко, М.Т. Дибиров, Т.Н. Добровольская, В.К. Дуюнов, С.И. Зельдов, К.Е. Игошев, П.Е. Кондратов, М.Ф. Костюк, Н.Е. Крылова, В.Н. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, Э.Ф. Куцова, В.В. Лозбяков, В.П. Лозбяков, Э.Б. Мельникова, Р.Г. Миронов, А.В. Наумов, А.А. Нечепуренко, В.В. Николюк, С.С. Овчинский, И.В. Пастухов, И.Д. Перлов, И.Л. Петрухин, С.В. Полубинская, А.М. Потапов, Н.Л. Редько, Г.С. Саркисов, Ю.В. Солопанов, А.В. Серебренникова, Н.С. Таганцев, Ю.М. Ткачевский, Д.В. Тулянский, О.В. Филимонов, А.П. Фильченко, И.Я. Фойницкий, В.И. Холманский, Г.Х. Шаутаева, И.В. Шмаров, Н.В. Щедрин, Ю.К. Якимович и другие.

Проблемы административного надзора также обусловили необходимость изучения работ по общей теории права, среди которых труды С.С. Алексеева, В.Д. Ардашкина, С.Н. Братуся, Н.В. Витрука, Н.Н. Вопленко, А.И. Каплунова, Н.М. Коркунова, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, С.Н. Назарова и других.

Теоретическая значимость исследования. Сформулированные в диссертации выводы вносят вклад в разрешение ряда неисследованных или малоисследованных вопросов гражданского процессуального права, касающихся правовой природы дел об административном надзоре в гражданском процессе; предмета судебной деятельности по таким делам; разграничения круга вопросов, относимых к ведению суда в порядке гражданского и уголовного судопроизводства; правового положения участников производства по делам об административном надзоре; расширяют представления о границах производства по делам, возникающим из публичных правоотношений; и другие.

Практическая значимость проведенного исследования предопределена актуальностью рассматриваемых проблем административного надзора в гражданском судопроизводстве. Сделанные в диссертации выводы могут быть использованы в научной, педагогической деятельности, в правоприменительной деятельности судов, в деятельности органов внутренних дел, исправительных учреждений, в адвокатской практике, а также в любой иной деятельности по защите прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан.

Научная новизна состоит в том, что в науке гражданского процессуального права впервые проведено всестороннее монографическое исследование общих и частных проблем производства по делам об административном надзоре как категории дел, относящейся к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения, отражающие новизну проведенного исследования.

1. Целью судебной деятельности в производстве по делам об административном надзоре является обнаружение баланса между созданием безопасных условий существования общества, которым лицо, возвращающееся из мест лишения свободы, рассматривается как источник опасности, и обеспечением прав поднадзорного лица, что, в свою очередь, представляет собою конкретизацию таких целей гражданского судопроизводства (ст.2 ГПК), как защита прав граждан, организаций, публично-правовых образований, предупреждение правонарушений, укрепление законности и правопорядка. Суд, рассматривающий дело об установлении или снятии административного надзора, должен не столько установить основания, соответственно, к введению или сохранению административного надзора, сколько предотвратить необоснованное умаление прав личности поднадзорного.

2. Дела об административном надзоре разделяются диссертантом на дела, возбуждаемые на основании заявления органа власти (исправительным учреждением или органом внутренних дел) и дела, возбуждаемые на основании заявления, как самого поднадзорного лица, так и органа власти. Требования по таким делам направлены на вынесение судом решений преобразовательного (конститутивного) характера, а именно: 1) на установление правоотношения по административному надзору между органом внутренних дел и поднадзорным; 2) на изменение правоотношения по административному надзору (например, дела о дополнении административных ограничений); 3) на прекращение правоотношения по административному надзору (дела о досрочном прекращении административного надзора).

3. Предметом дел об административном надзоре является разрешение спора о праве административном в целях установления, изменения или прекращения административного правоотношения между органом внутренних дел и поднадзорным лицом. Дела об установлении административного надзора, возбуждаемые на основании заявления органа власти, относятся к делам предварительного судебного контроля, предметом которых является разрешение спора о праве административном для создания административного правоотношения между органом внутренних дел и поднадзорным лицом, осуществляемое в целях защиты частных и публичных интересов, соответственно, от необоснованного применения мер государственного принуждения и от повторных преступных посягательств лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Предметом дел о досрочном прекращении административного надзора, о частичной отмене административных ограничений, возбуждаемых на основании заявления поднадзорного лица, является разрешение спора о праве административном для, соответственно, прекращения или изменения административного правоотношения между органом внутренних дел и поднадзорным лицом.

4. Выявлены признаки дел об административном надзоре, позволяющие утверждать, что такие дела подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства: 1) задача суда по делам об административном надзоре сводится к проверке оснований для установления ограничений гражданских прав лица, а равно к проверке оснований, препятствующих установлению таких ограничений. Предметом дел, производных от дел об установлении административного надзора (досрочное прекращение административного надзора, частичная отмена ограничений, назначенных судом в связи с административным надзором), выступает защита гражданина от необоснованно действующих ограничений его гражданских прав; 2) административный надзор не является мерой уголовной, административной, иной юридической ответственности лица, равно как и санкцией за предшествующее правонарушающее поведение и, следовательно, не нуждается в процессе, в рамках которого происходила бы реализация мер юридической ответственности.

5. Пределы судебного рассмотрения по делам об административном надзоре не исключают право суда выхода за пределы заявленных требований, которое бы определялось тремя факторами: 1) императивными требованиями закона (так, обязательным к установлению административным ограничением выступает явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации – суд обязан применить его вне зависимости от заявленного требования); 2) запретом для суда ухудшать правовое положение поднадзорного по сравнению с тем, как его требует определить орган власти или сам поднадзорный, выступающий заявителем по делу; 3) дозволением улучшить правовое положение поднадзорного, хотя бы в требовании заявителя и не содержалась просьба об этом (например, суд вправе снять ограничения, о снятии которых не заявлено по делу о частичной отмене административных ограничений, а также досрочно прекратить административный надзор).

6. Доказывание по делам об административном надзоре не сводится к формальной проверке судом наличия документов, из которых вытекает необходимость установления административного надзора, и результат процесса в этом отношении не являются безальтернативным. В предмет доказывания по делу должны входить факты законности и обоснованности постановлений, вынесенных несудебными органами (о привлечении к административной и (или) к дисциплинарной ответственности), являющиеся основанием для установления (в т.ч. повторного) или продления административного надзора. Это связано с тем, что заявитель по делу об административном надзоре чаще всего является субъектом, в юридической власти которого находится создание предпосылок для удовлетворения собственных требований об установлении (продлении) административного надзора (дополнении административных ограничений).

7. Особенностью дел об административном надзоре, возбуждаемых администрацией исправительного учреждения, в отношении лица, находящегося в исправительном учреждении, является то, что такое лицо заведомо не имеет возможности принять личное участие при рассмотрении дела в суде без воли заявителя по делу; следовательно, требуется установление специальных процессуальных гарантий в виде проведения выездного судебного заседания в исправительном учреждении, либо в виде возложения судом на исправительное учреждение обязанности этапировать лицо в зал судебного заседания.

8. Решения суда по делам об установлении административного надзора и производные от него решения находятся в жесткой зависимости от актов других правоприменительных судебных и несудебных органов, поскольку стабильность таких решений определяется стабильностью актов указанных органов (например, пересмотр приговора суда в связи с декриминализацией деяния влечет за собой необходимость отмены административного надзора). В порядке de lege ferenda диссертант предлагает, для избавления поднадзорного лица от необходимости многократного обращения в суд с заявлениями о поэтапном пересмотре вытекающих друг из друга судебных решений по делам об административном надзоре, установить возможность обращения заявителя в суд, избираемый по правилам альтернативной подсудности, с заявлением о пересмотре по новым обстоятельствам сразу всех судебных актов, вынесенных по делу об административном надзоре.

Проведенное исследование позволило диссертанту сделать ряд предложений по совершенствованию действующего гражданско-процессуального законодательства, регулирующего производство по делам об административном надзоре, которые излагаются в Приложении к диссертационной работе №1. В частности, диссертантом предлагаются изменения в ч.ч. 1 и 3 ст.261.6 ГПК, направленные на совершенствование формы и порядка обращения в суд по делам об административном надзоре. В ч. 4 ст.261.6 ГПК предлагается закрепить правило том, что акты несудебных органов, служащие основанием для установления, продления административного надзора или дополнения ранее установленных административных ограничений, не имеют для суда заранее установленной силы. Посредством дополнения ч.1 ст.261.7 ГПК предлагается урегулировать вопрос относительно доставки лица в зал судебного заседания. В дополнении ст.261.7 ч.ч.1.1 и 4 нашли отражение взгляды автора на допустимость принятия судом таких действий как отказ органа внутренних дел или исправительного учреждения от заявленного требования об установлении административного надзора и признание требований лицом, в отношении которого подано заявление об установлении административного надзора. В ч.2 ст.261.8 отражена идея о недопустимости ухудшения положения лица, в отношении которого решается вопрос об установлении или о продлении административного надзора, по сравнению с тем, как его просит определить заявитель по делу. Диссертант предлагает ст.261.8 дополнить ч.ч.3.1 и 3.2, касающихся связанности суда заявленными требованиями в части содержания и количества предлагаемых к установлению административных ограничений. В ч.4 ст.261.8 закрепляются особенности пересмотра дел об административном надзоре по новым обстоятельствам.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре гражданского процессуального и предпринимательского права Самарского государственного университета.

Основные теоретические выводы и положения диссертации опубликованы в 7 статьях, из которых 3 статьи в ведущих научных рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК. Результаты исследования докладывались на научно-практических конференциях, а также использовались автором в практической деятельности при участии в качестве помощника прокурора в судебных заседаниях по делам об административном надзоре.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

## Предмет судебной деятельности в производстве по делам об административном надзоре и обоснованность их отнесения к ведению суда в гражданском судопроизводстве

Понимание административного надзора как меры правового принуждения неизбежно порождает вопрос о форме, в которой осуществляется такое принуждение, ибо в теории права признано, что принуждение, обеспечивающее правопорядок, «это организованное принуждение, осуществляемое специально созданными органами государства»1. Установление административного надзора на основании постановлений административных органов, имевшее место до передачи вопросов надзора в ведение суда, не способствовало обсуждению и решению вопросов о процессуальной форме, в которой должно происходить установление административного надзора.

В некоторых странах, несмотря на то, что административный надзор поставлен под контроль суда, вопрос о процессуальном порядке рассмотрения данных дел оказывается нерешенным. Так, например, Закон Украины об административном надзоре не конкретизирует процессуальную форму, в рамках которой решаются вопросы об избрании, прекращении административного надзора или об изменении ограничений, применяемых в связи с административным надзором. Статья 158 Уголовно-исполнительного кодекса Украины1 отсылает к положениям Закона Украины об административном надзоре, указывая, что административный надзор устанавливается в отношении лиц по постановлению судьи. Закон Украины об административном надзоре не вносит большей ясности в этот вопрос: в его нормах речь идет о том, что соответствующий вопрос решается единолично судьей в судебном заседании либо по представлению начальника учреждения исполнения наказания либо по представлению начальника органа внутренних дел (абз.2,3ст.5). Из указания абз.5ст.5 Закона Украины об административном надзоре о том, что такие дела рассматриваются с участием защитника лица, можно было бы сделать вывод о том, что речь идет об уголовном судопроизводстве, поскольку в гражданском процессе предусмотрено участие представителей, а не защитников (ст.38 ГПК Украины2), однако по такому частному признаку вряд ли можно судить о действительной воле законодателя. Судебная практика украинских судов также рассматривает вопросы об административном надзоре без «привязки» к какому-либо виду процесса или виду производства. Терминология судебных актов по делам об административном надзоре, рассматриваемых судами Украины и другая атрибутика происходящего процесса не позволяет с определенностью судить о том, какой вид процесса в данном случае задействуется (по делу выносится постановление, поводом к возбуждению процессуальной деятельности служит представление начальника исправительного учреждения; лицо, в отношении которого рассматривается вопрос, названо осужденным)1.

Несмотря на то, что российский закон вполне определенно указывает на дела об административном надзоре как на дела, рассматриваемые в порядке гражданского судопроизводства, в практике уже встречаются судебные ошибки, вызванные игнорированием данного положения. 15.06.2011 года начальник исправительной колонии, в которой содержался некто Ш., обратился в суд с представлением об установлении в отношении осужденного административного надзора. Судом данное представление удовлетворено в порядке, предусмотренном ст. ст. 396, 397 и 399 УПК. Судебная коллегия областного суда нашла постановление суда подлежащим отмене в кассационном порядке по следующим основаниям. Суд рассмотрел представление начальника исправительной колонии в порядке, предусмотренном ст. ст. 396, 397 и 399 УПК РФ, то есть в порядке, установленном для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора. Несоблюдение судом процессуального порядка рассмотрения дел является безусловным основанием для отмены вынесенного постановления. На основании вышеизложенного постановление суда отменено, дело направлено на новое судебное разбирательство в тот же суд со стадии принятия представления начальника исправительной колонии к производству1. Законодательное решение, которым дела об административном надзоре отнесены к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства, далеко неочевидно и нуждается в подробном теоретическом и практическом осмыслении и анализе. Для удобства дальнейшего изложения материала, необходимо сделать оговорку о том, что «дела об административном надзоре» или «производство по делам об административном надзоре» — это собирательные понятия, включающие в свой состав различные категории дел. Принципиальным для классификации дел об административном надзоре является то, что среди них имеются дела, возбуждаемые на основании заявления органа власти (исправительного учреждения или органа внутренних дел) и дела, возбуждаемые как на основании заявления самого поднадзорного лица, так и органа власти.

В дальнейшем, говоря о «делах» или «производстве по делам» об административном надзоре мы будем подразумевать, в первую очередь, дела об установлении административного надзора как наиболее типичную и характерную для данного производства категорию дел. Обращение к другим делам об административном надзоре будет сопровождаться специальным указанием на это.

## Дела об административном надзоре в составе дел, возникающих из публичных правоотношений, в гражданском процессе

Доказав отнесение дел об административном надзоре к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства, необходимо определиться с тем, к какому виду гражданского судопроизводства должны быть отнесены дела об административном надзоре. Поставленная задача предполагает также анализ реализованного законодательного решения о включении дел об административном надзоре в состав производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также оценку приемлемости нереализованных на этапе законопроектных работ решений. В Проекте Федерального закона №136972-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы"» (в редакции, принятой ГД ФС РФ в I чтении 10.04.2009)1 дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагалось относить к делам особого производства, и рассматривать их по правилам особого производства. Рассматриваемая категория дел была призвана пополнить главы подраздела IV ГПК «Особое производство» на правах самостоятельной главы (38.1).

Такой подход вызвал неприятие Верховного Суда РФ, который в письме от 06.02.2009 г. №2/общ-299 раскритиковал идею законопроекта в части отнесения дел об административном надзоре к особому производству: «что касается установления судом ограничений прав и свобод лица, освобожденного из мест отбывания уголовного наказания, имеющих своей целью предупреждение совершения преступлений и других правонарушений со стороны отдельных категорий лиц, то, по нашему мнению, возможность их введения в порядке особого производства исключается, поскольку сущность таких ограничений не соответствует природе правоотношений, разрешение споров, по которым производится судом по правилам главы 27 ГПК РФ»2.

Логика в отнесении дел об административном надзоре к делам особого производства заключалась в следующем3. Если задачу суда по таким делам рассматривать в узком аспекте, исходя только из цели обращения властного органа, то можно утверждать, что суд обязан проверить лишь основания для установления административного надзора, т.е. установить некую совокупность юридических фактов, что и составляет предмет деятельности суда в особом производстве1. Несложно обнаружить также общность дел (вероятно, это и послужило основанием для выдвижения соответствующего предложения в законопроекте) об административном надзоре с делами особого производства об ограничении или лишении дееспособности; о принудительной госпитализации в психиатрический стационар и некоторыми другими.2 Общность между приведенными делами, во-первых, состоит в том, что по делам об административном надзоре суд также ограничивает правовую сферу субъекта. Ограниченная дееспособность или недееспособность, как и состояние под административным надзором, – есть вызываемое различными обстоятельствами полное или частичное правоограничение субъекта в той или иной сфере правоотношений, требующее судебной санкции. Во-вторых, по делам об административном надзоре суд дозволяет применение в отношении гражданина неких принудительных мер. Особенно наглядно это проявляется в делах о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар. Психиатрическое лечебное учреждение не имеет право без судебного решения госпитализировать лицо в недобровольном порядке подобно тому, как орган внутренних дел не имеет возможности применить меры административного надзора без судебного решения. Однако причисление к особому производству дел, отнесенных нами к делам, обнаруживающим сходную правовую природу с делами об административном надзоре, подвергается критике в юридической литературе и часто расценивается как ошибка законодателя, требующая исправления. До принятия Федерального закона от 23.07.2010 №178-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»1, которым к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений, были отнесены дела о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение (глава 26.1 ГПК), производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, сводилось к основном к делам, по которым частные субъекты добивались в суде признания незаконными выраженных в той или в иной форме решений властных органов. С появлением в гражданском процессе дел о реадмиссии, а впоследствии и дел об административном надзоре, производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, пополнилось делами, по которым орган власти обращается к суду с заявлением, содержащим просьбу разрешить совершение некоего юридически значимого действия, в нашем случае, с просьбой разрешить осуществление административного надзора. Без этого орган внутренних дел или любой другой орган не вправе осуществлять мероприятия по административному надзору.

Следует заметить, что такое расширенное понимание предмета производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, присутствует и в арбитражном процессе. Деятельность арбитражного суда в административном судопроизводстве может сводиться как к проверке законности решений органов власти, так и к санкционированию неких принудительных действий (например, взыскание обязательных платежей и санкций).

Как показывает логика законопроектной работы, отнесение дел об административном надзоре к делам, возникающим из публичных правоотношений, произошло вследствие отрицания их принадлежности к делам особого производства. Разумеется, что данное обстоятельство концептуально не объясняет отнесение таких дел к публичному производству. Вероятно, что на определение места производства по делам об административном надзоре в системе гражданского процессуального права повлияло наличие такого фактора, как субъектный состав участников спора. Вследствие того, что заявителем по делу выступает орган публичной власти, место данного вида производства было определено известным образом. Между тем, данное обстоятельство нельзя признать решающим для определения места производства по делам об административном надзоре, поскольку участие публичного субъекта встречается и по многим делам искового производства (кроме того, по делам о досрочном прекращении административного надзора в суд обращается гражданин, а не органа власти). Характерно, что и в проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации1 дела об административном надзоре отнесены к группе дел, связанных с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам (п.5ч.3ст.1 законопроекта).

## Процессуальные права и обязанности лиц, участвующих в делах об административном надзоре

Вопрос о субъектах цивилистического процесса никогда не терял своей актуальности, несмотря на то, что в науке процессуального права он был предметом многочисленных и основательных исследований1. Положения многих теоретических дискуссий нашли свое нормативное закрепление. Несмотря на то, что правовое положение субъектов гражданского процесса закрепляется в общих положениях процессуального кодекса, появление каждой новой категории гражданских дел, имеющей процессуальные особенности рассмотрения, придает импульс исследованиям вопросов субъектов, участвующих по таким делам. Не исключением являются и дела об административном надзоре.

Из статьи 34 ГПК прямо следует, что лицами, участвующими в делах, возникающих из публичных правоотношений, являются заявители и заинтересованные лица. При описании модели рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношении, законодатель предпочитает упоминать об участниках такого процесса путем указания их публично-правового статуса в административных правоотношениях (преимущественно, как «представители органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица» – например, ч.4ст.246 ГПК)1. Аналогичный подход использован и при моделировании порядка рассмотрения дел об административном надзоре. Из числа органов власти лицами, участвующими в деле, здесь является орган внутренних дел и исправительное учреждение. Для обозначения самого субъекта – предполагаемого, действительного или бывшего поднадзорного – унифицированное процессуальное обозначение отсутствует. Такое лицо определяется законодателем в зависимости от момента развития правоотношений по административному надзору. Соответственно, говорится о лице, освобожденном из мест лишения свободы; о лице, в отношении которого подано заявление; о лице, в отношении которого решается вопрос об установлении, о продлении административного надзора или дополнении ранее установленных административных ограничений; о лице, в отношении которого установлен административный надзор. Перечисленные варианты наименований способствуют доступности и определенности текста процессуального закона, несмотря на то, что они слабую связь с процессуальным положением субъекта. Круг лиц, участвующих в делах об административном надзоре, заранее установлен процессуальным законом и в известной мере определяется противодействием двух субъектов – органа власти и лица, освобожденного из мест лишения свободы.

Орган власти (прежде всего, в лице органа внутренних дел) может выступать как заявителем (по всем категориям дел административного надзора), так и заинтересованным лицом по делам, инициируемым поднадзорным; соответственно, лицо, освобожденное из мест лишения свободы, может быть заявителем по делам о досрочном прекращении административного надзора и о частичной отмене административных ограничений, в остальных случаях его положение – это положение заинтересованного лица. Орган государственного управления, действуя в процессе от своего имени, «вправе совершать распорядительные процессуальные действия (волеизъявления), направленные на возбуждение, развитие и окончание процесса в той или иной стадии. Органы государственного управления… имеют самостоятельный юридический интерес в решении суда, однако в отличие от сторон и третьих лиц, их интерес является не личным (материально-правовым), а государственным, общественным (процессуальным)»1. Интерес, реализуемый органом власти по рассматриваемой категории дел, можно определить через его сопоставление с интересом, описанным Р.Е.Гукасяном, применительно к закрепленным в прежнем процессуальном законодательстве делам о взыскании с граждан недоимок по налогам: органу государственного управления «принадлежит субъективное право, которое служит охране общественного интереса, конкретизированного в интересах данного органа управления. Поэтому орган государственного управления обращается в суд за защитой своего субъективного права, реализуемого действиями обязанного лица гражданина…»2. Аналогичным образом, по делу об установлении административного надзора орган внутренних дел, обращаясь в суд с заявлением, защищает публичный или общественный интерес, персонифицируемый в лице данного органа управления. В качестве одной из форм участия органов милиции в гражданском процессе Н.А.Жильцова указывает на их участие в защиту прав и интересов других лиц1 (по правилам ст.46 действующего ГПК). Полагаем, что по делам об административном надзоре обращение в суд органа внутренних дел нельзя рассматривать как обращение, осуществляемое в указанном порядке. Таким образом, обращение органа власти в суд, с одной стороны, имеет строго персонифицированный характер и служит проявлением установленной законом компетенции органа внутренних дел; с другой стороны, такое обращение направлено и на защиту публичного интереса, под которым следует понимать интересы всего общества, заинтересованного в контроле за ранее судимыми лицами. Правовой статус заявителя и заинтересованных лиц по делу об административном надзоре определяется через совокупность принадлежащих субъектам прав и обязанностей.

## Исполнение решений по делам об административном надзоре

Правовая природа деятельности по исполнению судебных актов, принимаемых по делам об административном надзоре, является весьма неоднозначной. Главная проблема сводится к тому, можно ли применительно к делам неискового производства в целом и применительно к делам, возникающим из публичных правоотношений, в частности, говорить об исполнительном производстве и о принудительном исполнении судебных актов. По мнению ряда авторов, такая постановка вопроса вполне допустима; по мнению других, следует говорить только о реализации решений по таким делам1. Полагаем, что проблемы исполнения судебных решений по делам об административном надзоре должны быть рассмотрены в контексте такого свойства законной силы, как исполнимость. М.Г.Авдюков расценивал действия государственных органов по оформлению и регистрации прав как содействие исполнению решения и как проявление обязательности вступившего в законную силу решения2. А.А.Мельников понимал под исполнимостью судебного решения все существующие формы их воплощения в жизнь, независимо от вида решения3. П.П.Заворотько, критикуя такое понимание, тем не менее, признает, что наука нуждается в обобщающем понятии, которое отразило бы свойство каждого решения вызывать к действию именно те последствия, для которых оно постановлялось4. В ст.259 проекта Исполнительного кодекса РФ описывались особенности принудительного исполнения судебных актов по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти5. Предложения о дополнении Федерального закона от 02.10.2007 №229-ФЗ

«Об исполнительном производстве»1 (далее – Закон об исполнительном производстве) главой, устанавливающей особенности исполнения решений по делам, возникающим из публичных правоотношений, высказывались Ю.А.Поповой2. Все это говорит о включении деятельности по исполнению таких решений в предмет исполнительного производства. Закон об исполнительном производстве, с одной стороны, не изымает исполнение решений суда по делам об административном надзоре из деятельности по исполнению судебных актов (как это сделано, например, в отношении судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации — ч.2ст.1); с другой стороны, из положений Закона об административном надзоре вполне однозначно следует, что административный надзор осуществляется не службой судебных приставов-исполнителей, а органами внутренних дел. Исполнение административных ограничений, установленных решением суда по делу об административном надзоре, с функциональной точки зрения, совпадает с деятельностью по исполнению судебных актов неимущественного характера, поскольку сводится к совершению определенных действий либо к воздержанию от совершения определенных действий. Органы внутренних дел не названы Законом об исполнительном производстве в числе органов принудительного исполнения (ст.5). Однако данный нормативный акт говорит об органах, организациях и гражданах, исполняющих требования, содержащиеся в судебных актах (ст.7), к которым вполне могли бы быть отнесены органы внутренних дел. С учетом приведенных положений закона, исследователи приходят к выводу о том, что «в структуре исполнительно-процессуальных отношений необходимо выделять отношения принудительного и непринудительного характера» и, соответственно, говорить об органах принудительного и непринудительного исполнения1. Вместе с тем, органы непринудительного исполнения исполняют требования, содержащиеся в судебных актах на основании исполнительных документов (ч.2ст.7). Выдача исполнительного листа по делу об административном надзоре не предусмотрена и подобная возможность вызывает большие сомнения хотя бы потому, что исполнительный лист адресуется не органу внутренних дел, а органам принудительного исполнения. Характеризуя исполнение судебных актов органами непринудительного исполнения, Д.Х.Валеев отмечает, что в этом случае исполнительное производство не возбуждается, не применяются правила о мерах принудительного исполнения и о стадиях исполнительного производства2. Закон об исполнительном производстве (ст. 62) ограничивает взаимодействие судебных приставов-исполнителей с органами внутренних дел только оказанием последними содействия судебным приставам-исполнителям в ходе исполнительного производства при возникновении угрозы жизни или здоровью судебного пристава-исполнителя, а также обеспечением правопорядка на месте совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

Л.Н.Завадская обращала внимание на неоправданный акцент разработки проблем только принудительного осуществления требований судебного акта3. В деятельности по реализации судебных решений, автором выделялась группа административных правоотношений, в ходе которых происходило осуществление прав, подтвержденных судебным решением4. Сопоставляя деятельность органа внутренних дел с деятельностью судебного пристава-исполнителя, можно обнаружить существенные отличия в такой деятельности, и охарактеризовать деятельность органа внутренних дел по исполнению актов судов по делам об административном надзоре преимущественно в качестве деятельности по реализации судебного акта: 1. Деятельность по исполнению судебного акта ориентирована на конечный материально-осязаемый результат и ограничена сроками исполнительного производства. По делу об административном надзоре исполнение судебного акта имеет заранее установленную протяженность и продолжается в течение всего срока административного надзора (за исключением случаев досрочного его прекращения). Априори предполагается, что задачи административного надзора не могут быть достигнуты ранее, чем истечет срок административного надзора. При исполнении «обычного» судебного акта досрочное исполнение его требований только поощряется.