

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Самарский государственный университет»

На правах рукописи

Вельмин Александр Сергеевич

**ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ НАДЗОРЕ
ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ
СВОБОДЫ, В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ**

12.00.15 – гражданский процесс, арбитражный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, доцент

Юдин Андрей Владимирович

САМАРА - 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
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

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-е 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 (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;

б) 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. Мурадян, 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. Шутин, 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. Николук, 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 predeterminedена 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 чч. 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 чч.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 чч.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 6 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.

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

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

Одной из главных новелл Закона об административном надзоре и Закона о внесении изменений явилось *отнесение дел об установлении, продлении, прекращении административного надзора к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства и моделирование соответствующего процессуального порядка рассмотрения данных дел в составе производства по делам, возникающих из публично-правовых отношений.*

В советский период административный надзор устанавливался и прекращался органами внутренних дел в административном порядке. В дореволюционной, советской и современной литературе имеются единичные суждения в пользу отнесения вопросов установления полицейского или административного надзора к ведению судебных органов. Так, В.В.Ивановским отмечалось несовершенство русского законодательства о полицейском надзоре; сравнивая его с законодательством о полицейском надзоре западно-европейских государств, ученый писал, что в таких государствах надзор применяется лишь по постановлению судебных мест и в отношении лиц, отбывших наказание¹. Другие дореволюционные исследователи, ссылаясь на обременительность надзора и рассматривая его как «часть приговора» суда, ратовали за необходимость назначения надзора «по постановлению суда, а не по усмотрению администрации»². В

¹ См.: Ивановский В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. Приводится по: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX-начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступ. ст. Ю.Н.Старилова. Воронеж, 1999. С.354-355.

² Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть общая. В 2 т. Т.2. М.: Наука, 1994. С.196.

современной юридической науке до принятия Закона об административном надзоре высказывалось мнение о том, что «установление ограничений поднадзорному судом в большей степени соответствовало бы принципам правового государства»¹.

Историко-юридический анализ показывает, что полицейский (административный) надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в той или в иной модификации существовал в различные периоды существования российского государства.

Анализируя мировые системы контроля за поведением лица, освобожденного из заключения, И.Я.Фойницкий писал о двух мерах: «одна носит характер принудительный и рассчитана главным образом на обеспечение общественной безопасности, таков полицейский надзор; другая носит характер попечительный и рассчитана, по преимуществу, на оказание освобожденному поддержки в борьбе его с трудностями и соблазнами свободной жизни; таков патронат»². Помощь, оказываемая при патронате, могла носить самый различный характер, однако, по замечанию ученого, в России «деятельности общественной в пользу освобожденным до ныне почти не существует»³. В современной науке история полицейского надзора в российском и зарубежных государствах была подробно изучена в работах О.В.Филимонова⁴ и О.И.Бекетова⁵.

Согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных от 15.08.1845 года, устанавливался надзор полиции за лицами, осужденными на ссылку в Сибирь или другие отдаленные губернии на жительство, и

¹ Векленко В.В., Бекетов О.И. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления // Полицейское право. 2006. №1. С.42.

² Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюремным содержанием. СПб., 1889. С.483.

³ Фойницкий И.Я. Указ. соч. С.499.

⁴ См.: Филимонов О.В. Посткриминальный контроль: (Теоретические основы правового регулирования). Томск, 1991. С.76-82.

⁵ См.: Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Челябинск, 2011.С.9.

освобожденными из временного заключения (ст.47) и др.¹ Статья 971 Устава уголовного судопроизводства² предписывала приговоренным к отдаче под надзор полиции отправиться «в назначенное для них или избранное ими самими место жительства, с уведомлением о том полиции, под надзор коей они поступают, и Губернатора, заведывавшего сею полицией». Согласно ст.1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений³, к мерам предупреждения и пресечения преступлений была отнесена в т.ч. такая мера, как отдача под надзор полиции. Дореволюционными административистами отмечалось, что «при таких условиях полицейская опека должна была проникать во все углы и подробности народной жизни»⁴.

В послереволюционный период порядок установления и осуществления надзора за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, не был институционализирован каким-то определенным образом. Некоторые, печально известные законодательные меры, призванные служить целям предупреждения преступлений, на практике привели к серьезным нарушениям законности.

Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 23.07.1966 №571 «О мерах по усилению борьбы с преступностью»⁵ было решено в целях усиления борьбы с рецидивной преступностью учредить административный (гласный) надзор органов милиции за рецидивистами и другими особо опасными преступниками, освобожденными из мест лишения свободы, для обеспечения контроля за их поведением, предупреждения преступлений с их стороны и оказания необходимого воспитательного воздействия (подп. «б» п.7). В СССР институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, был введен Указом Президиума ВС СССР от 26.07.1966 №5364-VI «Об административном надзоре органов

¹ См.: *Законодательство* первой половины XIX века. Том 6. / Ответ. ред. тома доктор юрид. наук, профессор О.И.Чистяков. М., 1988. С.183-185.

² *Устав уголовного судопроизводства*. Свод законов. Том XVI. Часть 1. Судебные уставы. Издание 1892. С.463.

³ *Свод законов Российской Империи*. Том XIV. Санкт-Петербург, 1900. С.71.

⁴ *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. М., 1914. С.13.

⁵ Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Указ об административном надзоре), которым также утверждено Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы¹ (далее – Положение об административном надзоре). В литературе отмечалось, что данный нормативный акт устранил серьезный пробел в осуществлении социального контроля за наиболее запущенной в социально-нравственном отношении категорией лиц². Со временем реализация Указа и Положения об административном надзоре оказались обеспечены необходимыми коррелятами в административном, уголовном, уголовно-процессуальном, исправительно-трудовом и ином законодательстве, что предопределяло жизнеспособность рассматриваемого института.

В современный период Указ и Положение об административном надзоре уже фактически не применялись, однако они были отменены только Федеральным законом от 27.12.2009 №377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы»³.

В середине 90-х гг. прошлого века невысокая эффективность мер административного надзора связывалась с большой загруженностью участковых инспекторов милиции, а также с отменой уголовной ответственности за злостное нарушение правил административного надзора⁴. Вероятно, что основной причиной забвения административного надзора в этот период стал небывалый рост преступности, который заставил органы

¹ *Ведомости ВС СССР*. 27.07.1966. №30. Ст. 597.

² *Игошев К.Е., Шмаров И.В.* Социальные аспекты предупреждения правонарушений: (проблемы социального контроля). М., 1980. С.99-100.

³ *Собрание законодательства РФ*. 28.12.2009. №52 (1 ч.). Ст. 6453.

⁴ См.: *Филимонов О.В.* Комментарий к ст.183 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации // *Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации*. Руководитель авторского коллектива и ответ. ред. Заслуженный деятель науки РФ, доктор юрид. наук, профессор А.И.Зубков. М., 1997. С.369.

охраны правопорядка сосредоточить свои усилия не на профилактике преступлений, а на непосредственной борьбе с ними.

Однако, многие исследователи указывали на поспешность упразднения административного надзора и на необходимость его возрождения¹. Так, отмечается, например, что «до 90-х годов XX в. в нашей стране существовала четко продуманная система предупреждения совершения преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы», главным компонентом которой и являлся институт административного надзора²; административный надзор является «испытанным многолетней (почти сорокалетней!) практикой, эффективным принудительным правовым средством предупреждения рецидива преступлений...»³. Даже дореволюционные исследователи, вскрывавшие недостатки и возможные злоупотребления полицейского надзора, отмечали, что «нельзя отрицать право органов полиции иметь неослабный надзор за опасными и подозрительными классами народонаселения, надзор, иногда по необходимости получающий более или менее стеснительную форму»⁴.

Потребность в возрождении института административного надзора либо некоего его аналога, объективно присутствовала. Так, по мнению исследователей, рост общей преступности в стране, достигшей к середине 2000-х гг. рубежа 5 млн. зарегистрированных преступлений, произошел, в том числе «в связи с отменой ответственности за нарушение правил административного надзора и соответствующим отмиранием указанного

¹ См. например: *Лозбяков В.В.* Криминологические основы административно-юрисдикционной деятельности Российской милиции: Автореф. дис. ...д-ра. юрид. наук. М.1996. С.21; *Грамматчиков М. В.* Судимость: исторический, уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Красноярск, 2002. С.5; *Пузырев С.В.* Административный надзор и контроль как формы исполнительно-деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С.8, 17-18; *Потапов А.М.* Правовой статус лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Рязань, 2006; *Векленко В.В., Бекетов О.И.* Указ. соч. С.42; *Гришко А.Я.* Амнистия. Помилование. Судимость / А.Я.Гришко, А.М.Потапов. М.: Университетская книга; Логос, 2009.С.182; *Бекетов О. И.* Указ. соч.С.4 и др.

² *Холманский В.И., Бородин С.С.* Проект Федерального закона №151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. №5. С. 31 - 39.

³ *Векленко В.В., Бекетов О.И.* Указ. соч. С.42.

⁴ *Таганцев Н.С.* Указ. соч. С.12.

института»¹. Однако, в науке высказывались мнения и о неэффективности административного надзора и об отсутствии необходимости в его существовании².

Закон об административном надзоре, вступивший в силу с 01.07.2011 г., возродил институт административного надзора в отечественной правовой системе. Как отмечалось в Пояснительной записке к проекту Федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», «необходимость такого контроля вызвана осложнением криминальной ситуации в России, а также важностью предупреждения повторных преступлений в общей системе мер борьбы с преступностью. В течение последних лет из мест лишения свободы ежегодно освобождается более 350 тыс. ранее судимых лиц. Ими совершается каждое пятое преступление. Одним из наиболее эффективных способов предупреждения совершения преступлений ранее судимыми лицами является административный контроль (надзор). В различных формах административный контроль (надзор) существует в США, Украине, других странах»³. Внедрение административного надзора потребовало корректировки широкого массива нормативно-правовых актов, в т.ч. актов процессуального права, что и было предпринято Законом о внесении изменений.

Как уже отмечалось, административный надзор применяется в ряде зарубежных стран, в связи с чем, оправданным представляется обращение к иностранному опыту. Так, в Украине принят и действует Закон Украины «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 01.12.1994 г. №264/94-ВР⁴ (далее – Закон Украины об

¹Миронов Р.Г. Меры законодательного противодействия рецидивной преступности // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. №1. С.35-38.

² См.: Бабаев М.М., Блувштейн Ю.Д. Бюрократизм в правоохранительной деятельности: истоки и пути преодоления // Советское государство и право. 1990. №9. С.61-62; Дибиров М. Т. Проблемы социальной адаптации лиц, освобожденных из исправительных учреждений: По материалам Республики Дагестан: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Рязань, 2006. С.16.

³ Законопроект и пояснительная записка доступны в ИПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). 1994. №52.

административном надзоре), который определяет административный надзор как систему временных принудительных профилактических мероприятий наблюдения и контроля за поведением отдельных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, осуществляемый органами внутренних дел (ст.1).

Уголовным кодексом Республики Беларусь предусмотрено два режима контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, отличающихся объемом ограничений прав лица – это превентивный надзор (ст.80) и профилактическое наблюдение (ст.81)¹. Весьма неоднозначным институтом, известным уголовному праву зарубежных стран, является институт мер исправления и безопасности², существующий, в тех или иных вариациях, наряду с системой мер наказания в ряде стран (Франция³, Германия⁴, Испания, Польша, Япония, Швейцария⁵), который по многим своим параметрам, с одной стороны, напоминает отечественный институт административного надзора, а с другой стороны, перекликается с дополнительными мерами наказания, предусмотренными российским УК. В литературе по уголовному праву достаточно подробно описывается действие такой существующей в зарубежных странах (Англия, США, Франция) меры как пробация (испытание), которое сопряжено с исполнением им ряда

¹ См.: Уголовный кодекс Республики Беларусь. Принят Палатой представителей 02.06.1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.kulichki.com/vip/uk/00000001.htm> (дата обращения: 06.02.2012).

¹ См.: Уголовный кодекс Республики Беларусь. Принят Палатой представителей 02.06.1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.kulichki.com/vip/uk/00000001.htm> (дата обращения: 06.02.2012).

² Разработка проблем мер безопасности ведется и в российской правовой науке. См.: *Щедрин Н.В.* Меры безопасности как средство предупреждения преступности: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Красноярск, 2001. Высказывается мнение, что в российском законодательстве фактически сложилась система мер безопасности, которая включает в себя в качестве составного элемента меры постпенитенциарного воздействия. См.: *Горобцов В.И.* Проблемы реализации мер постпенитенциарного воздействия: Вопросы теории и практики: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С.6; *Шаутаева Г. Х.* Судимость в уголовном праве и ее правовое значение. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ижевск, 2000. С.15.

³ См.: *Крылова Н.Е.* Франция (Учение о наказании и иных правовых последствиях совершенного деяния) // Есаков Г.А., Крылова Н.Е., Серебrenникова А.В. Уголовное право зарубежных стран: учебное пособие. М., 2011. С.298.

⁴ См.: Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / Науч. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, профессора Д.А.Шестакова; предисловие доктора права Г.-Г.Йешека; перевод с немецкого Н.С.Рачковой. СПб., 2003. С.171.

⁵ См.: Уголовный кодекс Швейцарии / Научное редактирование, предисловие и перевод с немецкого канд. юрид. наук А.В.Серебrenникова. СПб., 2002. С.109.

требований, установленных в приговоре суда (запрет посещения определенных мест, встреч с определенными лицами и др.)¹.

Зарубежный опыт внедряется и на российскую почву. В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 №1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года»² ставится задача создания условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации через службу пробации.

Можно констатировать, что в настоящий момент мы наблюдаем попытки возрождения существовавших в советский период институтов, которые оказались упразднены в период преобразований конца 80-х – начала 90-х гг. под эгидой их тоталитарной окраски и кажущегося нарушения прав человека. Как замечает Н.В.Витрук, «под лозунгом либерализации жизни, свободы и прав человека, в частности, невмешательства в частную жизнь, была развалена система социальной и специальной профилактики в борьбе с преступностью и другими правонарушениями...»³. Время показало поспешность отказа от подобных, существовавших в советском обществе, процедур, ярким примером чему является возрожденный в наши дни институт административного надзора.

Таким образом, исторический анализ позволяет сделать вывод о том, что институт полицейского (административного) надзора объективно оказывался востребованным в различных странах и в различные исторические эпохи, что связано с его эффективностью в деле предотвращения повторного правонарушения поведения лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Современная модель

¹ См. например: *Наумов А.В.* Уголовное право зарубежных стран // Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. В.Н.Кудрявцева, В.В.Лунеева, А.В.Наумова. М., 2003. С.546-548; *Крылова Н.Е.* Уголовное право зарубежных стран // Курс уголовного права. Общая часть. Том 2: Учение о наказании. Учебник для вузов. Под ред. доктора юрид. наук, проф. Н.Ф.Кузнецовой и канд. юрид. наук, доцента И.М.Тяжковой. М., 1999. С.368-373 и др.

² *Собрание законодательства РФ*. 25.10.2010. №43. Ст. 5544.

³ *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности / Н.В.Витрук. М., 2008. С.376.

российского административного надзора во многом сохраняет преемственность от административного надзора, существовавшего в советский период, однако нельзя не отметить произошедшую гуманизацию данного института, выразившуюся, прежде всего, в постановке административного надзора под контроль суда в порядке гражданского судопроизводства.

Несмотря на общность функций института административного надзора в законодательстве различных государств (именуемом в них, разумеется, самым разным образом), можно утверждать наличие дифференцированных подходов к вопросам установления оснований, сроков, субъектов надзора, а также к установлению процедурно-процессуальных форм, в которых применяется надзор. В некоторых случаях можно констатировать и отсутствие каких-либо определенных процессуальных форм для реализации положений законов об административном надзоре, несмотря на обязательный судебный контроль его применения. Передача вопросов установления административного надзора под судебный контроль в современной России представляется весьма оправданной.

§ 1.2 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.

¹ *Лейст О.Э.* Сущность права. Проблемы теории и философии права / Под редакцией доктора юридических наук, профессора В.А.Томсинова. М., 2008. С.71.

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

¹ См.: Уголовно-исполнительный кодекс Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=264%2F94-%E2%F0> (дата обращения: 12.01.2012).

² Гражданский процессуальный кодекс Украины. Харьков, 2011. С.16.

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

¹ См. например: *Постановления* Сокирянского районного суда Черновицкой области Украины по делам №5-62/07 от 27.02.2007 г.; № 5-63/07 от 27.02.2007 г.; № 5-61 / 07 от 27.02.2007 г.; №5-408/07 от 05.11.2007 г.; *Постановления* Лубенского суда Полтавской области Украины по делам №5-179/07 от 06.03.2007 г., №5-179/07 от 22.08.2007 г.; *Постановление* Полтавского районного суда Полтавской области Украины по делу №5-654/10 от 26.08.2010 г.; *Постановление* Богодуховского районного суда Харьковской области Украины по делу №2004/5-20/11 от 02.03.2011 г.; *Постановление* Хмельницкого районного суда Винницкой области Украины по делу №5-7/11 от 09.03.2010 г.; *Постановление* Глуховского районного суда Сумской области Украины по делу №5-140/07 от 31.08.2007 г. и др. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ukrresh.info> (дата обращения: 06.02.2012).

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.

Что касается *иных дел об административном надзоре*, то, для упорядочения их видового разнообразия, можно предложить некие общие и, в значительной степени, условные критерии для систематизации:

1. Дела, производные от дел об установлении административного надзора. Речь может идти о делах, возбуждение процессуальной деятельности по которым продиктовано необходимостью упрочения и развития административных ограничений, примененных ранее судом по делу

¹ *Определение Судебной коллегии по уголовным делам Свердловского областного суда // Бюллетень Судебной практики по уголовным делам Свердловского областного суда (третий квартал 2011 г. (30)) // Информационная правовая система «КонсультантПлюс».*

об установлении административного надзора. Это такие категории дел, как продление административного надзора (ст.7 Закона об административном надзоре), повторное установление административного надзора (ч.6ст.9), дополнение ранее установленных административных ограничений (ч.3ст.4).

2. Дела об административном надзоре, возбуждаемые на основании заявления самого поднадзорного лица. Закон об административном надзоре дает поднадзорному лицу возможность обращаться в суд по двум категориям дел об административном надзоре: о частичной отмене административных ограничений (ч.3ст.4) и о досрочном прекращении административного надзора (ч.2ст.9).

3. Дела об административном надзоре, возбуждаемые на основании заявления органа внутренних дел, в интересах поднадзорного. Состав таких дел совпадает с делами, которые могут быть возбуждены на основании заявления самого поднадзорного. Это частичная отмена административных ограничений и досрочное прекращение административного надзора.

Наличие оснований для установления (продления, изменения, прекращения) административного надзора, как предмета деятельности суда в гражданском судопроизводстве, требует определиться с тем, какова правовая природа административного надзора и составляющих его содержание административных ограничений.

Убедительное определение предмета деятельности суда в гражданском судопроизводстве было дано Н.А.Чечиной, которая писала, что «правосудие, рассматриваемое как деятельность суда по защите нарушенных прав или охраняемых законом интересов, имеет в качестве своего предмета спорные материально-правовые отношения. Именно на материально-правовые отношения, предполагаемые и спорные в стадии возбуждения дела, истинные и бесспорные после вступления решения в законную силу, направлена регулирующая сила воздействия применяемого судом права»¹. В итоге, автор

¹ Чечина Н.А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987. С.46-47.

приходит к выводу о том, что «предмет процессуальной деятельности – всегда спорное материально-правовое отношение. Деятельность осуществляется в процессуальной форме, содержание которой суть система норм гражданского процессуального права, определяемых опосредованно сущностью предмета, отражающей в своем содержании множество его специфических особенностей»¹. В другой работе Н.А.Чечина писала, что «производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, имеет своим предметом административные отношения»; «каждое из трех судопроизводств может иметь своим предметом рассмотрения различные категории гражданских дел, и в зависимости от этих категорий конкретизируются задачи правосудия»².

Выявление наиболее важных характеристик административного надзора, как правоотношения, составляющего предмет деятельности суда, позволит разрешить непосредственно связанные с этим процессуальные вопросы.

1.Ключевым, на наш взгляд, является то обстоятельство, что *содержание административного надзора составляют различные ограничения субъективных гражданских прав лица*. Содержание административного надзора раскрывается через совокупность ограничений, устанавливаемых судом на основании норм закона и обязанностей, заранее предусмотренных законом. Так, Закон об административном надзоре возлагает на поднадзорное лицо такие обязанности³, как, например, прибыть в определенный срок к избранному им месту жительства после освобождения из мест лишения свободы; явиться для постановки на учет в орган внутренних дел; уведомить орган внутренних дел о перемене места жительства или пребывания, о трудоустройстве, перемене места работы или

¹ Там же. С.56.

² Чечина Н.А. Особенности судопроизводства по отдельным категориям гражданских дел // Проблемы применения норм гражданского процессуального права. Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1986. С.31.

³ Подобные обязанности, как отмечалось еще в литературе периода действия прежнего законодательства об административном надзоре, вытекают из установленных для лиц правоограничений. См.: Игошев К.Е., Шмаров И.В. Указ. соч. С.138.

об увольнении с работы; допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения; являться по вызову в орган внутренних дел; давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением административных ограничений и выполнением обязанностей (ч.1-2 ст.11 Закон об административном надзоре).

Административные ограничения, применяемые при административном надзоре, затрагивают такие права лица, как право на свободу и личную неприкосновенность (ч.1ст.22 Конституции РФ); право на неприкосновенность частной жизни (ч.1ст.23) право на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства (ч.1ст.27); право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст.31); право определять свой досуг и другие. Закрепление перечисленных прав в Конституции РФ не противоречит отнесению таких прав к предмету гражданского права и определению их в качестве личных неимущественных, поскольку если управомоченным субъектом конституционного права является гражданин, а обязанным субъектом государство, которое гарантирует гражданину наличие (приобретение), осуществление и защиту его конституционного права путем принятия нормативных актов и создания юрисдикционных органов, то субъектом гражданского неимущественного права выступает гражданин, а обязанными субъектами все возможные субъекты гражданского права в абсолютных или относительных правоотношениях¹. В ст.150 ГК достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства и другие права определяются в качестве личных неимущественных прав, и

¹ См.: *Малеина М.Н.* Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. 2-е изд., испр. и доп. М., 2001. С.9-10.

гарантируется их гражданско-правовая защита. Квалификация перечисленных прав в качестве личных неимущественных, и включение их в предмет гражданско-правового регулирования поддерживается в науке гражданского права¹. Н.С.Малеиным высказано предложение о создании генеральной и специальной нормы о личных правах, однако «во всех случаях перечень признаваемых и защищаемых личных прав не может быть исчерпывающим»². В литературе широко известна позиция, отрицающая гражданско-правовой характер некоторых личных неимущественных прав (например, право на личную свободу), однако для защиты таких прав все равно признаются пригодными гражданско-правовые способы³. Л.О.Красавчиковой предложено определение субъективного личного неимущественного права «как меры возможного поведения управомоченного лица, которая выражается в свободе определения своего поведения в индивидуальной жизнедеятельности по своему усмотрению, исключающей какое-либо вмешательство со стороны других лиц, кроме случаев, прямо предусмотренных федеральным законом»⁴.

В литературе советского периода не оспаривалось то, что при административном надзоре имеет место ограничение свободы гражданина⁵; «взятие под административный надзор может затруднить реализацию... некоторых гражданских прав»⁶; при предупреждении правонарушений затрагиваются личные (неимущественные) интересы⁷.

Таким образом, характер ограничений, применяемых при административном надзоре, позволяет предположить, что речь идет об

¹ См.: *Красавчикова Л.О.* Понятие и система личных, не связанных с имущественными прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1994.С.6; *Егоров Н.Д.* Личные неимущественные права и их защита // Проблемы совершенствования законодательства о защите субъективных гражданских прав: Сб. науч. тр. / Яросл. гос. ун-т. Ярославль, 1988. С.29; *Малеина М.Н.* Указ. соч. С.29,39,56.

² *Малеин Н.С.* Гражданский закон и права личности в СССР. М., 1981. С.147.

³ См.: *Ярошенко К.Б.* Совершенствование гражданско-правовых форм защиты личных неимущественных прав граждан по советскому праву: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1990. С.5,10.

⁴ *Красавчикова Л.О.* Указ. соч.С.7,18.

⁵ См.: *Игошев К.Е., Шмаров И.В.* Указ. соч. С.136.

⁶ *Разаренов Ф.С.* Административный надзор как способ предотвращения правонарушений. №2. С.37.

⁷ См.: *Рябов Ю.С.* Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь, 1974. С.57.

установленных законом *административных ограничениях гражданских прав субъектов*. В Законе об административном надзоре ключевыми являются моменты, относящиеся к характеру и основаниям ограничений гражданских прав лиц. Следовательно, Закон об административном надзоре должен быть расценен не только как законодательный акт в сфере охраны безопасности и правопорядка либо как акт уголовно-исполнительного законодательства, но и в качестве акта гражданского законодательства.

Состав гражданского законодательства и иных актов, содержащих нормы гражданского права, определен ст.3 ГК. Нормы гражданского права могут содержаться в федеральных законах, принимаемых в соответствии с ГК. Никем не ставится под сомнение, что «в гражданском законодательстве имеется и значительное количество общеобязательных, императивных норм»¹. Подобные нормы могут содержать различные предписания, обязывания, запреты и ограничения субъективных гражданских прав, при этом содержащие их акты могут непосредственно и не относиться к сфере гражданских правоотношений, а иметь предметом регулирования отношения иного характера. С этих позиций, Закон об административном надзоре может быть причислен в т.ч. к актам гражданского законодательства, что не препятствует квалификации содержащихся в нем норм одновременно как административных, гражданско-процессуальных и др.

Часть 2 статьи 3 ГК требует, чтобы нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, соответствовали Гражданскому кодексу. Административные ограничения прав лиц, применяемые на основании Закона об административном надзоре, соответствуют критериям установления ограничений гражданских прав, содержащимся в положениях абз.2ч.2ст.1 ГК: «Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и

¹ См. например: *Гражданское право*. В 4 т. Т.1: Общая часть: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и по специальности 021100 «Юриспруденция» / [Ем В.С. и др.]; отв. ред. Е.А.Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С.85 (автор главы – проф. Е.А.Суханов).

законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Применяемые при административном надзоре ограничения установлены федеральным законом; в их основе лежит значимая цель – защита прав и законных интересов других лиц от преступных посягательств.

Пункт 3 части 1 статьи 8 ГК устанавливает, что гражданские права и обязанности возникают из судебного решения, установившего гражданские права и обязанности. Решение суда об установлении административного надзора перечисляет конкретные административные ограничения. Нельзя сказать, что такие ограничения – есть некие гражданско-правовые обязанности субъектов. По своей отраслевой принадлежности – это обязанности административного характера. Однако, их исполнение сопряжено с ограничением перечисленных выше субъективных гражданских прав лиц. Таким образом, решение суда по делу об административном надзоре порождает юридический эффект и в гражданско-правовой сфере.

Можно возразить, что всякое принудительное действие или решение органа власти (в т.ч. действия и решения в сфере уголовного производства) в отношении гражданина может быть сопряжено с ограничениями его гражданских прав и данный критерий по отношению к административному надзору не может считаться уникальным. Между тем, выделяемый нами признак по отношению к делам об административном надзоре приобретает особое значение, т.к. во всех прочих процедурах и процессах (в т.ч. уголовно-процессуального толка) за таким ограничением стоит совершенное лицом правонарушение или иной деликт и применяемое ограничение оказывается непосредственным следствием данного деликта. Так, например, лишение свободы как мера уголовного наказания ограничивает *гражданское право* лица свободно избирать место жительства, однако никто не будет утверждать, что основное содержание данной меры – это ограничение гражданского права. В данной ситуации ограничение гражданского права – есть отдаленное и объективное следствие решения государством более

важной задачи в виде изоляции лица от общества. Положение с административным надзором иное, т.к. в основе его непосредственного применения не лежит совершенное лицом преступление, которое бы оправдывало ограничение гражданских, избирательных и иных прав субъекта.

В равной степени, нельзя утверждать, что суть различных административных предупредительных мер (например, введение карантина на отдельной территории) составляет ограничение гражданских прав лица (хотя объективно они могут быть сопряжены с таким ограничением). В отличие от них, меры административного надзора применяются достаточно длительное время, имеют адресный характер и нацелены на то, чтобы за счет ограничения гражданско-правовой сферы лица предупредить с его стороны совершение новых правонарушений.

2. Меры административного надзора реализуются в рамках различных по своему характеру правоотношений. *Базовым здесь является гражданское процессуальное правоотношение, складывающееся между судом и лицами, участвующими в деле об административном надзоре* (анализу данного правоотношения и будет посвящена дальнейшая работа). В последующем, меры административного надзора реализуются в рамках правоотношения, возникающего между органом внутренних дел, осуществляющим надзор и поднадзорным лицом¹.

Меры административного надзора устанавливаются, изменяются и прекращаются по формально-определенным правилам процессуального и процедурного характера. Указание на *процессуальную форму* осуществления административного надзора, в т.ч. надзора, осуществляемого органами

¹ Как отмечалось в литературе прошлых лет, цель административного надзора реализуется в особого рода охранительных правоотношениях, возникающих в процессе осуществления административного надзора. См.: Ерошкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Лениздат, 1973. С.167-168. В науке административного права в целом был сделан вывод о том, что реализация административно-предупредительных мер происходит в рамках правоотношений. См.: Рябов Ю.С. Указ. соч. С.69.

внутренних дел¹, встречается в литературе достаточно часто². Д.Н.Бахрах отмечает, что «необходима процессуализация властных отношений... реализация власти должна осуществляться в порядке, урегулированном процессуальными нормами»³. Однако, вряд ли целесообразно отождествлять по своим юридическим характеристикам деятельность суда, устанавливающего административный надзор, и участкового инспектора полиции, осуществляющего периодическую проверку поднадзорного лица, обозначая и первую, и вторую разновидность деятельности в качестве деятельности процессуальной. Признавая, что позиция сторонников широкого понимания процессуальной формы, считающих будто «любая отрасль материального права вызывает к жизни соответствующие процессуальные нормы»⁴ также имеет право на существование, однако, придерживаясь традиционных взглядов относительно применимости процессуальной формы только по отношению к деятельности суда (органов прокуратуры, следствия)⁵, мы полагали бы правильным *квалифицировать деятельность органа внутренних дел по осуществлению административного надзора в качестве деятельности процедурного, но не процессуального характера, тогда как деятельность суда, рассматривающего вопрос об установлении административного надзора, имеет, безусловно, процессуальный характер.*

¹ См.: Пузырев С.В. К вопросу о содержании административного контроля (надзора) органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2006. №3.

² См.: Назаров С. Н. Надзор в правовой политике России: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009.. С.13; Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. №1. С.74 – 83 и др.

³ Бахрах Д.Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды // Государство и право. 2009. №7. С.82.

⁴ Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под общ. ред. члена-корр. АН УССР П.Е.Недбайло и доктора юрид. наук В.М.Горшенева. М., 1976. С.8,9,12 (авторы главы В.М.Горшенев, П.Е.Недбайло); Вопленко Н.Н. Социалистическая законность и применение права / Под ред. проф. М.И.Байтина. Издательство Саратовского университета, 1983. С.96-97 и др.

⁵ См.: Комиссаров К.И. Последовательно прогрессивное развитие советского гражданского процессуального права // Проблемы действия и совершенствования советского гражданского процессуального законодательства. Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1982. С.4-5; Громошина Н.А., Тараканкова Е.М. Обсуждение монографии «Юридическая процессуальная форма. Теория и практика» (под редакцией проф.П.Е.Недбайло и В.М.Горшенева) // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права. М., 1980. С.152-153 и др.

Выделение и анализ основных признаков такого правоотношения позволит нам определить предмет судебной деятельности по соответствующей категории дел в гражданском процессе:

а) Объектом правоотношения по осуществлению административного надзора выступает надлежащее поведение поднадзорного лица по исполнению возложенных на него ограничений и обязанностей.

б) Субъектами правоотношения по административному надзору являются орган внутренних дел в лице должностных лиц, на которых непосредственно возложена задача по осуществлению административного надзора, и поднадзорное лицо.

в) Содержанием правоотношения по административному надзору являются права и обязанности субъектов такого правоотношения. Рассматриваемое правоотношение характеризуется тем, что орган власти по отношению к поднадзорному лицу преимущественно наделен властными полномочиями, тогда как поднадзорное лицо выступает в качестве субъекта, обязанного подчиняться административным ограничениям. Некоторые обязанности лица имеют характер воздержания от действий и исполняются посредством пассивного поведения (например, находиться дома после определенного времени); другие обязанности требуют активного поведения (например, являться в орган внутренних дел).

г) Правоотношение по административному надзору можно охарактеризовать как отношение власти и подчинения, поскольку орган власти обладает правом осуществления принуждения по отношению к поднадзорному лицу, при том, что такое лицо обязано подчиниться применяемым к нему мерам принуждения.

Однако, на наш взгляд, ошибочно было бы характеризовать правовое положение субъектов правоотношения по административному надзору только как положение властного и подчиненного субъекта. Во-первых, власть органа внутренних дел в рассматриваемом правоотношении носит не абсолютный характер, поскольку все формы и методы властвования

закреплены в законе и конкретизируются в решении суда применительно к индивидуальным случаям. Во-вторых, поднадзорное лицо наделено некоторыми правами по отношению к органу внутренних дел, на котором лежат корреспондирующие такому праву обязанности. Так, например, поднадзорное лицо вправе требовать от органа внутренних дел дачи разрешения на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с рядом исключительных, личных обстоятельств, перечисленных в законе (ч.3ст.12 Закона об административном надзоре). Вместе с тем, для осуществления большинства своих прав поднадзорный должен прибегнуть к посредству органа судебной власти (ст.10 Закона об административном надзоре).

д) Юридическим фактом, влекущим возникновение правоотношения по административному надзору, является решение суда об установлении административного надзора. Изменение и прекращение правоотношения по административному надзору связывается с аналогичными юридическими фактами – решениями судов, соответственно, о дополнении или сокращениях числа административных ограничений, а также о досрочном прекращении административного надзора. Прекращение административного надзора может быть также связано с таким правопрекращающим юридическим фактом как истечение срока административного надзора.

е) Средством охраны правоотношения по административному надзору являются санкции норм уголовного и административного права, устанавливающие ответственность за нарушение правил административного надзора.

3.Административный надзор — это мера правового принуждения предупредительного характера, устанавливаемая на основании решения суда. Принуждение в целом можно понимать как «отрицание воли другого лица и внешнее воздействие на его поведение»¹. Однако, еще юристами XIX

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Бахрах Д.Н. – 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С.439.

в. отмечалось, что «установление монополии... на принуждение за общественной властью имеет весьма важное значение. Оно не только обеспечивает условия мирного общежития и сообщает большую твердость тем правам, которые могут быть принудительно осуществляемы, но это влияет косвенно и на упрочение всех прав вообще»¹. Как писал С.С.Алексеев, «чем выше уровень правового содержания государственного принуждения, тем оно в большей мере способно выполнять функции позитивного фактора социального развития и в меньшей – инструмента произвола и своеволия отдельных индивидов и групп господствующего класса»².

Полагаем, что встречающееся в литературе отрицание принудительного характера административного надзора (отождествляющего его с неким наблюдением) не вполне соответствует его правовой природе. При установлении административного надзора субъект обязан подчиниться установленным в отношении него ограничениям и исполнить предусмотренные законом обязанности. Желание лица при назначении мер административного надзора не учитывается.

Сделанный вывод будет справедлив безотносительно к психическому отношению лица к установленным в отношении него мерам административного надзора³. Даже если предположить, что установленные ограничения поднадзорный субъект не будет воспринимать как обременительные или, даже если, утрировав ситуацию, представить, что он признает в суде заявление органа внутренних дел обоснованным, меры административного надзора не утратят от этого своей принудительности. Принудительный характер рассматриваемых мер является их объективным

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 2-е изд. / Предисловие д-ра юрид. наук, проф. И.Ю.Козлихина. СПб., 2004. С.102.

² Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С.192.

³ Как отмечалось в литературе, «вряд ли... можно утверждать, что установление ограничений при административном надзоре имеет место на основе свободного волеизъявления поднадзорного». См.: Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. Учебное пособие. М., 1975.С.47.

свойством и в малой степени зависит от субъективного отношения к ним поднадзорного лица¹.

Следовательно, квалифицировать меры административного надзора иначе, чем меры принуждения, не представляется возможным. Вместе с тем, лицо имеет право в предусмотренном законом порядке опровергать попытку установления либо уже установленные в отношении него меры административного надзора как меры правового принуждения, соответственно, возражая против их установления в судебном заседании, либо обращаясь в суд с заявлением о досрочном прекращении или частичной отмене мер административного надзора.

В общей теории права меры *предупредительного воздействия* определяются в качестве разновидности мер государственного принуждения, «применяемых для предупреждения возможных правонарушений, а также используемых с целью обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях, крупных промышленных авариях»². Как отмечает Н.В.Витрук, «предупреждение как способ устранения причин и условий нарушения права эффективно на стадии их вызревания»³. Выделение административно-предупредительных мер как самостоятельных мер принуждения поддерживается наукой административного⁴ и полицейского права⁵. В иерархии системы мер административно-правового принуждения, построенной по стадиям развития угроз безопасности, меры предупреждения обозначают в качестве мер выявления угроз безопасности⁶. При этом

¹ «Правоограничения, применяемые при осуществлении посткриминального контроля... являются мерами принудительными и остаются таковыми даже в тех случаях, когда подконтрольное лицо добровольно им подвергается либо безразлично относится к их применению». См.: Филимонов О.В. Посткриминальный контроль: (Теоретические основы правового регулирования). С.102.

² Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М., 1999. С. 490 (автор главы — В. В. Лазарев).

³ Витрук Н.В. Указ. соч. С.377.

⁴ См.: Ерошкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С.62; Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь, 1974. С.15 и др.

⁵ См.: Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. канд. юрид. наук А.В.Куракина. М., 2004.С.627.

⁶ См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С.171.

отмечается, что принудительный характер присущ таким мерам в порядке исключения, хотя они и представляют реальные лишения для субъектов¹.

Вопреки высказанному в литературе мнению², меры административного надзора нельзя относить к мерам пресечения³. Ошибочное, на наш взгляд, отрицание принудительного характера административно-предупредительных мер⁴ потребовало от авторов отнесения мер административного надзора, как имеющих явно-выраженный принудительный характер, к мерам пресечения. Один из сторонников данной точки зрения предваряет характеристику мер административного надзора следующим указанием: «административный надзор устанавливается для наблюдения за поведением этих лиц, предупреждения правонарушений с их стороны и необходимого воспитательного воздействия на них»⁵. Ни один из выделенных нами в цитате компонентов не позволяет утверждать пресекательный характер мер административного надзора.

В.П.Лозбяков и С.С.Овчинский определяют административный надзор как явление, имеющее сложную правовую природу, и содержащее элементы не только административного предупреждения, но и административного пресечения (поскольку деятельность поднадзорного существенно ограничивается во времени и в пространстве)⁶. Следует заметить, что при таком подходе стирается всякая грань между мерами административного пресечения и административно-предупредительными мерами, поскольку большинство мер последней группы так или иначе сопряжены с

¹ Там же. С.174.

² См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Учебное пособие. Пермь, 1969. С.116.

³ См.: Фильченко А.П. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: правовая природа и перспективы законодательного регулирования // Административное право и процесс. 2012. №2. С. 54 - 57.

⁴ См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. С.36; Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. №10. С.25.

⁵ Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. С.149.

⁶ См.: Лозбяков В.П., Овчинский С.С. Административно-правовые меры предупреждения преступлений. М.: Юрид. лит., 1978. С.138.

ограничением деятельности субъектов, однако сам по себе этот факт не позволяет характеризовать их в качестве мер пресечения.

Необоснованным также является отнесение административного надзора к мерам юридической ответственности, несмотря на то, что некоторые определения ответственности могут дать почву для такого отнесения. Так, С.Н.Братусь видел назначение ответственности в государственном принуждении к реальному исполнению обязанностей и критиковал понимание ответственности как возложение добавочных обязанностей на лицо, совершившее противоправное действие или как обязанность такого лица дать отчет в своих действиях¹. Несмотря на то, что поднадзорный подвергается мерам принуждения и обязывается к определенному поведению, он не совершал никаких правонарушений или объективно-противоправных действий; меры административного надзора не связываются с отрицательной оценкой личности поднадзорного.

Предупредительный, превентивный, профилактический характер мер административного надзора отмечается многими исследователями² и недвусмысленно вытекает из задач рассматриваемого института, установленных Законом об административном надзоре, – это предупреждение совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов (ст.2).

4.Административный надзор – это разновидность деятельности органов государственной власти, в цепочке которых особое место занимает орган судебной власти, поскольку к его компетенции отнесено решение вопросов установления, сохранения и прекращения административного надзора. Административный надзор определяется в качестве вида

¹ См.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М., 2001. С.110-112.

² См.: Разаренов Ф.С. Административный надзор как способ предотвращения правонарушений. С.37; Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Лениздат, 1973. С.167; Рябов Ю.С. Указ. соч. С.20; Серегин А.В. Указ. соч. С.45-47; и др.

управленческой деятельности государства в сфере борьбы с преступностью, путем предупреждения ее административно-правовыми средствами¹. В административно-правовой науке, разработка понятия «административный надзор» осуществляется, как правило, не применительно к административному надзору органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а применительно ко всей совокупности административно-надзорных процедур, существующих в российском праве. Даже по отношению к административному надзору, осуществляемому органом внутренних дел, речь не всегда с необходимостью идет об административном надзоре за ранее осужденными лицами².

В советский период административный надзор милиции определялся как «систематическое наблюдение за точным исполнением должностными лицами и гражданами правил, регулирующих общественный порядок в целях предупреждения, пресечения их нарушений, выявления и привлечения нарушителей к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия»³. Что касается административного контроля (надзора) в изучаемом нами значении, то он определяется как система временных принудительных профилактических мероприятий наблюдения и воздействия на поведение отдельных лиц, освобожденных из мест лишения свободы⁴. Подобная разновидность надзора квалифицируется в качестве гласного, индивидуального административного надзора⁵, а в широком плане, в качестве разновидности формального социального контроля⁶.

¹ См.: *Бекетов Д.В.* Предупреждение преступности административно-правовыми средствами (Теоретические и методологические вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004 С.6.

² См.: *Киясханов И. Ш.* Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997; *Дмитриев А.Т.* Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел. М., 1998; *Пузырев С.В.* К вопросу о содержании административного контроля (надзора) органов внутренних дел // *Административное право и процесс.* 2006. №3 и др.

³ *Разаренов Ф.С.* Административный надзор. М., 1964. С.3-4.

⁴ См.: *Миронов Р.Г.* Указ. соч.

⁵ См.: *Разаренов Ф.С.* Административный надзор как способ предотвращения правонарушений // *Советское государство и право.* 1973. №2. С.35; *Бельский К.С.* Указ. соч. С.603-606.

⁶ См.: *Шмаров И.В.* Предупреждение преступлений среди освобожденных от наказания: (Проблема социальной адаптации). М., 1974. С.82.

Административный надзор за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в полной мере отвечает признакам, которыми характеризуется административный надзор в целом. Во-первых, субъектом, инициирующим применение мер административного надзора, санкционирующим их применение и исполняющим данные меры, является государство в лице своих судебных и административных органов. Во-вторых, основанием для применения мер административного надзора является обязательное для исполнения решение властного органа – суда общей юрисдикции. В-третьих, система административных ограничений и форма их применения установлены законом, следовательно, мы имеем дело с мерами государственного принуждения. В-четвертых, поднадзорное лицо не находится в отношениях подчиненности с субъектом, осуществляющим административный надзор (это не опровергает высказываемое нами в дальнейшем суждение о властном характере правоотношения по административному надзору). В-пятых, административный надзор специализирован в том смысле, что его объектом выступает предупреждение совершения правонарушений со стороны лица, освобожденного из мест лишения свободы. Административный надзор нельзя охарактеризовать как тотальный, поскольку он не проникает абсолютно во все сферы жизни поднадзорного.

Суду в порядке гражданского судопроизводства отведена особая роль применительно к институту административного надзора. Осуществление административного надзора отнесено к компетенции органов внутренних дел, а не к компетенции суда, однако нельзя не отметить, что процедура установления административного надзора характеризуется наличием объективных противоречий между органом власти и лицом, по отношению к которому планируется установление надзора. Суд включен в деятельность по установлению и осуществлению административного надзора только лишь в том отношении, что (1) должен разрешать существующие между лицами противоречия (в т.ч. противоречия объективного характера), и (2) должен

разрешать наиболее значимые вопросы осуществления административного надзора, связанные с изменением или прекращением правоотношения по административному надзору. С этой точки зрения можно констатировать, что отношения по установлению и осуществлению административного надзора в этой части включены в предмет гражданского процессуального права.

5. Основанием для применения предупредительных мер в виде административного надзора является сложный фактический состав, наличие либо отсутствие которого должен установить суд. Под фактическим составом понимается «комплекс разнородных самостоятельных жизненных обстоятельств, каждое из которых может иметь значение особого юридического факта»¹. В литературе можно встретить указание на особые юридические факты, заставляющие органы полиции принимать превентивные меры².

В силу закона, *основанием для установления административного надзора является непогашенная либо неснятая судимость совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы, за совершение: 1) тяжкого или особо тяжкого преступления; 2) преступления при рецидиве преступлений (п.1,2ч.1ст.3 Закона об административном надзоре). В этом случае административный надзор устанавливается на срок от 1 года до 3 лет, но не свыше срока, установленного законом для погашения судимости (п.1ч.1ст.5); 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего (п.3ч.1ст.3). В этом случае срок административного надзора равен сроку для погашения судимости за вычетом срока, истекшего после отбытия наказания (п.2ч.1ст.5)³. В литературе также встречается указание на *непосредственное основание* установления административного надзора, которыми (по ранее*

¹ *Алексеев С.С.* Общая теория права. С.415. Как замечает ученый, фактический состав необходимо отличать от сложного юридического состава, т.е. обстоятельства, которое имеет сложное строение, но которое все время остается одним фактом. См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. С.415.

² См.: *Бельский К.С.* Указ. соч. С.626.

³ О проблемах, возникающих в сфере установления судом срока административного надзора, см.: *Бараев И.Н.* Установление судом срока административного надзора // Российская юстиция. 2012. №9. С.58-61.

действующему законодательству) признавались приговор или определение суда о признании лица особо опасным рецидивистом, заключение администрации ИТУ, материалы органа милиции¹. *Условием* для установления административного надзора является одно из следующих обстоятельств: 1) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания; 2) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность (ч.3ст.3). *Абсолютным основанием* для установления административного надзора является: 1) наличие судимости за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего; 2) совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений (ч.2ст.3).

Таким образом, *совокупность оснований и условий для установления административного надзора образует сложный фактический состав*. По С.С.Алексееву, признаком фактического состава является то, что «наступившая часть фактического состава уже порождает некоторые промежуточные правовые последствия»². Входящие в состав, необходимый для установления административного надзора, юридические факты могут иметь самое разное значение, но большинство из них составляют юридические факты – акты привлечения лиц к уголовной, административной, дисциплинарной ответственности постановлениями соответствующих юрисдикционных органов. Нетрудно заметить, что каждый из

¹ См.: Шмаров И.В. Указ. соч. С.86. Об этом также см.: Игошев К.Е., Шмаров И.В. Указ. соч. С.115.

² Алексеев С.С. Общая теория права. С.416.

«промежуточных» юридических фактов влечет самостоятельные правовые последствия.

Указанные основания и условия свидетельствуют о том, что законодатель имеет основания считать склонными к совершению повторных преступлений или правонарушений субъектов, указанных в нормах Закона об административном надзоре. Вместе с тем, высказанное законодателем предположение о предрасположенности к повторному правонарушающему поведению субъектов, подпадающих под приведенные категории, можно легко опровергнуть, сославшись на то, что перечисленные факторы сами по себе еще не свидетельствуют о готовности лица к последующей преступной деятельности ни с точки зрения житейской, ни с точки зрения юридической логики. Может оказаться, что повторное преступление будет совершено лицом, отбывшим наказание за неосторожное преступление, тогда как лицо, неоднократно судимое и относящееся к категории поднадзорных субъектов, более совершать преступлений не станет. С юридической точки зрения, нельзя не отметить, что каждый из факторов, влекущих применение административного надзора, обеспечен в законе самостоятельными правовыми последствиями: нарушение режима отбывания наказания обеспечено ответственностью, предусмотренной УИК; совершение административных правонарушений - административной ответственностью, закрепленной в КоАП; опасный и особо опасный рецидив, а также совершение преступления в отношении несовершеннолетнего учитываются при назначении судом наказания.

Критика административного надзора и связанных с ним нововведений по рассматриваемой линии была дана в письме Уполномоченного по правам человека от 24.02.2009 г. №3Л 5095-28. Основной мишенью для критики омбудсмана явилось то, что административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, имеет не связанную с совершением лицом нового преступления правовую природу. Об этом, по мнению автора письма, свидетельствует два обстоятельства. Во-первых,

основания применения административного надзора, в числе которых поведение лица в период отбывания им наказания или после освобождения из мест лишения свободы. Развитие данного тезиса приводит к мысли о том, что установление дополнительного наказания в виде ограничения прав и свобод при административном надзоре не только выходит за рамки наказаний, предусмотренных законом, но и является повторным наказанием лица за одни и те же правонарушения, предусмотренные УИК или КоАП. Во-вторых, о несвязанности административного надзора с совершенным преступлением говорит рассмотрение таких дел в порядке гражданского судопроизводства. В итоге, Уполномоченный по правам человека, приходит к выводу, что «постпенитенциарный контроль в отношении определенной категории лиц, отбывших уголовное наказание, необходимо регулировать в уголовном законодательстве в виде меры уголовно-правового характера»¹.

Будучи последствием судимости (ч.1ст.86 УК), административный надзор одновременно не является наказанием. Применение такой меры государственного принуждения, как наказание, по приговору суда подразумевает, что в основе этого лежит признание лица виновным в совершении преступления, на что однозначно указывает уголовный закон (ч.1ст.43 УК). Непосредственным основанием для установления административного надзора не являются преступления лица, за которые он был осужден²; равным образом, нельзя считать такими основаниями совершенные им административные правонарушения или проступки. Несмотря на то, что акты привлечения субъекта к соответствующим видам юридической ответственности, влекут установление над ним административного надзора, непосредственным правовым последствием таких актов является привлечение лица к определенному виду юридической ответственности.

¹ Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

² Как отмечалось в литературе, административный надзор устанавливается не за ранее совершенные преступления, а в связи с ними. См.: *Лозбяков В.П., Овчинский С.С.* Указ. соч. С.138.

Таким образом, основания для установления административного надзора необходимо искать в сфере применения мер предупредительного характера, по своей отраслевой принадлежности не относящихся к мерам уголовно-правовым. Основанием для применения мер предупредительного характера, по мнению ряда ученых, выступают презумпции, т.е. юридические предположения о возможности общественно вредного поведения определенных субъектов, базирующиеся на длительных наблюдениях жизненной практики¹. Подобный подход представляется не вполне точным, поскольку применительно к административному надзору он должен означать презумпцию совершения лицом, освобождаемым из мест лишения свободы, новых преступлений, если только к нему не будут применены административные ограничения. Такая презумпция плохо сочетается с презумпцией невиновности (ст.49 Конституции РФ) и фактически граничит с приданием лицу статуса подозреваемого.

Более обоснованным следует признать мнение о том, что основанием применения принудительных мер служат предположения о возможности реального совершения правонарушения тем или иным субъектом². Ю.С.Рябов в классификации оснований применения административно-предупредительных мер выделяет в качестве отдельных оснований реальное предположение о возможном правонарушении и судимость лица³. Полагаем, что более точным было бы рассмотрение таких оснований не в качестве однопорядковых членов классификационного ряда, а через соотношение общего и частного (предположение о возможности совершения правонарушения базируется, в частности, на факте судимости).

¹ См.: Ардашкин В.Д. О принуждении по советскому праву // Советское государство и право. 1970. №7. С.36-37; Он же. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. 1988. №1. С.12; Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. №3. С.8 и др.

² См.: Витрук Н.В. Указ. соч. С.375; Базылев Б.Т. Социальное назначение государственного принуждения в советском обществе // Правоведение. 1968. №5. С.36; Серегин А.В. Указ. соч. С.49; Лозбяков В.П., Овчинский С.С. Указ. соч. С.135; Саркисов Г.С. Объект индивидуального профилактического воздействия в теории предупреждения преступности / Отв. ред. Г.А.Аванесов. Ереван, 1985. С.15 и др.

³ См.: Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. С.49-51.

Основания для предположений о возможном совершении правонарушения лицом, как верно отмечается в литературе, выдвигаются правоохранительными органами не произвольно, а заранее описываются в законе.¹ Предположение должно базироваться на достаточно веских основаниях, распознавание которых сталкивается с известными трудностями. Намерение лица совершить преступление зарождается и пребывает до определенного момента в сфере субъективного, проникнуть в которую законодатель или правоприменитель ни в состоянии. Если субъективные устремления лица обнаруживают себя вовне, то мы можем говорить о наступлении определенной фазы неоконченного преступления (приготовление, покушение), и констатировать, что превенция в этом случае уже запоздала. Следовательно, предупредительные меры будут эффективны только на том этапе, когда антисоциальные установки субъекта еще не сформировались либо не объективировались в совершение действий, образующих фазу неоконченного преступления.

Достаточно веским основанием для предположения о возможности субъекта совершить преступные деяния является его предшествующее преступное поведение (его своеобразный опыт в этой сфере, накопленный теоретический и практический «багаж»)². Таким образом, склонность лица к совершению преступных деяний может быть выведена из фактов совершенных им ранее преступных деяний. Как замечает Ю.С.Рябов, «неоднократная судимость за совершение тяжких преступлений дает возможность говорить о социальной опасности лица»³.

Другим фактом, порождающим предположение вероятных преступных деяний лица, может служить повторяемость характера совершенных им

¹ См.: Ерошкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. С.171; Рябов Ю.С. Указ. соч. С.81 и др.

² Исследования рецидивной преступности выявили такую закономерность как возрастание тяжести преступлений, совершенных рецидивистами. См.: Алексеев А.И., Солопанов Ю.В. Криминологическая характеристика и профилактика рецидивной преступности. Лекция. М., 1979. С.8.

³ Рябов Ю.С. Указ. соч. С.51.

ранее преступных деяний¹. Совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, как основание для установления административного надзора, свидетельствует о том, что со стороны поднадзорного имеется опасность воспроизведения аналогичного преступного поведения в будущем.

Установление административного надзора за лицом, совершившим преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, основано на предположении патологического характера подобных деяний и физиологической склонности субъекта к их повторению. Во многих зарубежных странах действуют законы, устанавливающие особый надзор за лицами, которые были осуждены за сексуальные преступления².

В административном надзоре можно увидеть также элемент некоего испытания для поднадзорного. Предложения об институционализации мер испытания, как совокупности некарательных правоограничений,³ высказывались в науке уголовного права. Механизм функционирования мер испытания вполне мог бы объяснить и логику мер административного надзора: «если тяготы и лишения, заключенные в наказании, порождают у осужденного прежде всего чувство страха их повторного претерпевания, то запреты и предписания испытания вырабатывают у него стереотипы правопослушного поведения, которые в последующем переходят в готовность действовать определенным образом в сходных ситуациях (установку), и тем самым постепенно внешний контроль поведения заменяется на самоконтроль»⁴.

Перечисленные предположения, легшие в основу моделирования оснований и условий административного надзора, как *сложного*

¹ Данное явление, обозначаемое как *специальный рецидив*, обеспечивает относительно большую результативность преступной деятельности преступника, благодаря своеобразной специализации. См.: Алексеев А.И., Солопанов Ю.В. Указ. соч. С.8.

² Анализ таких законов см.: Редько Н.Л. О государственном контроле за лицами, судимыми за сексуальные преступления // Журнал российского права. 2009. №8. С.68-73.

³ См.: Нечепуренко А. А. Испытание в уголовном праве Российской Федерации: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Омск, 2009.С.12.

⁴ Там же. С.21.

фактического состава, устанавливаемого судом, имеют достаточно веский характер для выдвижения предположений более общего плана о том, что в отношении ряда субъектов не исключается предположение о продолжении преступной деятельности или совершения иных правонарушений.

6. Нормы, образующие институт административного надзора, по своей отраслевой принадлежности, скорее относятся к нормам административно-правового и гражданско-процессуального характера, нежели чем к нормам уголовно-правовым или уголовно-исполнительным. В литературе отмечалось, что «деятельность субъектов социального контроля и сам социальной контроль становятся объектом правового регулирования с точки зрения уголовной и исправительно-трудовой политики», «однако широкий комплекс профилактических функций социального контроля не может регулироваться только процессуальным, уголовным и исправительно-трудовым законодательствами»; «регулирование главным образом организации и осуществления превентивного социального контроля обеспечивается нормами государственного и административного права»¹. А.С.Бондаренко считает, что отношения, возникающие в результате реализации административного надзора, имеют административно-правовые черты². С данной точкой зрения не соглашается О.В.Филимонов, полагающий, что главным, решающим (хотя и не единственным) условием установления административного надзора является совершение преступления; отсюда институт административного надзора реализуется в рамках уголовно-правовых отношений и соответствующие меры имеют уголовно-правовой характер³. Сходная позиция высказывается и в современной науке: «надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, имеет уголовно-правовую природу, представляет собой форму

¹ Игошев К.Е., Шмаров И.В. Указ. соч. С.99.

² См.: Бондаренко А.С. Юридическая природа института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Проблемы теории и практики борьбы с преступностью. Томск, 1983. С.126.

³ См.: Филимонов О.В. Посткриминальный контроль: (Теоретические основы правового регулирования). С.112-113.

выражения уголовно-правовых отношений и составляет меру уголовно-правового характера»¹. Казалось бы, позиционирование административного надзора как одного из последствий рецидива преступлений (ч.5ст.18 УК), а также в качестве последствий судимости в отдельных случаях (ч.1ст.86 УК), должно подтверждать данный вывод, однако он представляется нам поверхностным.

Вопрос о природе судимости является весьма дискуссионным, и не рассматривается нами, как относящийся к предмету наук уголовно-правового цикла. Одно из устоявшихся определений судимости трактует ее в качестве такого правового положения лица, которое создается фактом осуждения его за совершение преступления к какому-либо наказанию и связано с наступлением для него определенных негативных правовых последствий². Исследователи склонны разделять ограничения или последствия, связанные с судимостью, на несколько групп, одной из которых являются последствия общегражданского³ или общеправового характера⁴. Ряд авторов включают указанные ограничения в содержание понятия «судимость»⁵; другие полагают, что общеправовые последствия (ограничения) судимости не составляют ее содержания, а относятся к мерам постпенитенциарного воздействия⁶. Теория мер постпенитенциарного воздействия была детально разработана В.И.Горобцовым. Ученый определяет такие меры как «предусмотренные нормами права ограничения, применяемые к лицу, отбывшему наказание, с момента освобождения из ИТУ и до истечения срока

¹ Фильченко А.П. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: правовая природа и перспективы законодательного регулирования // Административное право и процесс. 2012. №2. С. 54 - 57.

² См.: Ткачевский Ю.М. Амнистия, помилование, судимость // Курс уголовного права. Общая часть. Том 2: Учение о наказании. Учебник для вузов. Под ред. доктора юрид. наук, проф. Н.Ф.Кузнецовой и канд. юрид. наук, доцента И.М.Тяжковой. М., 1999. С.279.

³ Там же. С.504.

⁴ См.: Зельдов С.И. О правовом статусе судимых лиц // Советское государство и право. 1979. №6. С.93; Дуюнов В.К. Амнистия. Помилование. Судимость // Уголовное право России. Общая и Особенная части: Учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, профессора В.К. Дуюнова. 2-е изд. М., 2009. С.276 и др.

⁵ См. например: Нечепуренко А. А. Указ. соч. С.13; Гришко А.Я. Указ. соч.С.182 и др.

⁶ См.: Грамматчиков М. В. Указ. соч.С.8,13; Абдурахманова А.А. Проблемы института судимости в уголовном праве России: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Махачкала, 2005. С.9.

погашения или снятия судимости»¹. Независимо от включения общеправовых последствий судимости в ее содержание, нельзя отрицать, что общеправовым последствием судимости является в т.ч. социально-правовой контроль (административный надзор) за посткриминальным поведением осужденного². Не оспаривает определения судимости в качестве общего основания мер посткриминального контроля и О.В.Филимонов³. Однако рассмотрение административного надзора, как последствия судимости, еще не придает административным ограничениям качества мер уголовно-правового характера и не означает, что реализация таких мер происходит в рамках уголовно-правовых отношений – связь данных явлений не имеет непосредственного характера и прямой причинной обусловленности. Отсюда, отраслевую принадлежность норм об административном надзоре (без гражданско-процессуальной их части) следует определить как преимущественно административно-правовую.

Таким образом, административный надзор – это совокупность, реализующихся в гражданско-процессуальных и административно-процедурных правоотношениях, мер государственного принуждения административно-предупредительного (превентивного) характера, устанавливаемых судом в порядке гражданского судопроизводства на основе сложного фактического состава, состоящих во временном ограничении гражданских прав лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых не исключается предположение о совершении новых правонарушений.

Для определения формы процесса, наиболее отвечающей содержанию дел об административном надзоре, следует предложить систему аргументов, с помощью которых происходило бы, одновременно, отрицание принадлежности дел об административном надзоре к ведению суда в порядке

¹ Горбцов В.И. Указ. соч. С.6.

² См.: Лозбяков В.П., Овчинский С.С. Указ. соч. С.134; Зельдов С.И. Указ. соч. С.93-94; Игошев К.Е., Шмаров И.В. Указ. соч. С.113; Шаутаева Г. Х. Указ. соч. С.7,14; Грамматчиков М. В. Указ. соч.С.8,16 и др.

³ См.: Филимонов О.В. Посткриминальный контроль: (Теоретические основы правового регулирования). С.126.

уголовного или иного вида судопроизводства и утверждение набора признаков, позволяющих характеризовать дела об административном надзоре как дела, относящиеся к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства. В числе таких аргументов и признаков можно указать на следующие:

1. Неприспособленность имеющихся и отсутствие судебных административных производств или процедур для решения вопросов об установлении административного надзора. Как известно, вопрос об административном судопроизводстве, административной юстиции, административных судах является крайне дискуссионным и активно исследуется в науке. Не касаясь его в рамках настоящей работы, и, ориентируясь на действующий нормативный материал, заметим, что административные дела, рассматриваемые судами в порядке ином, чем производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском процессе – это либо дела административно-деликтные, т.е. дела о привлечении к административной ответственности, разрешаемые судами общей юрисдикции, либо дела административного судопроизводства, отнесенные к компетенции арбитражных судов (ч.1ст.29 АПК). С учетом того, что дела об административном надзоре не могут быть отнесены к компетенции арбитражных судов, и, основываясь на том, что меры административного надзора не являются мерами административной ответственности, описанные нами порядки явно не «подходят» для рассмотрения дел об административном надзоре. Между тем, обращение к историческому опыту позволяет обнаружить в советском законодательстве дела, функционально близкие к современным делам административного надзора, которые относятся исследователями к делам административного судопроизводства (дела о выселении в специальные местности лиц, уклоняющихся от общественно полезного труда, с обязательным привлечением к труду; о направлении в профилакторий хронических алкоголиков, уклоняющихся от лечения; о принудительном лечении лиц,

больных наркоманией и др.)¹; в разрозненной форме такие дела обнаруживаются и в современном законодательстве². Л.А.Грось полагает, что дела об административном надзоре не являются гражданскими и призывает представителей административной науки активнее проводить линию на признание существования административного процессуального права в качестве самостоятельной отрасли права³.

Что касается положений уголовно-исполнительного законодательства, то соответствующие нормы не обеспечены каким-то «самостоятельным процессом» и применяются судами в порядке уголовного и гражданского судопроизводства.

2. Функциональная общность и дифференциация производства по делам об административном надзоре с отдельными уголовно-процессуальными производствами. Ближайшим «конкурентом» гражданского процесса, который мог бы претендовать на включение дел об административном надзоре в свой состав, является процесс уголовный, и более конкретно – производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора (глава 47 УПК). Структурно глава 47 УПК отнесена к разделу XIV кодекса, именуемого как «Исполнение приговора».⁴ Именно по такому пути пошло процессуальное законодательство Республики Беларусь: вопросы установления, продления, приостановления, возобновления, прекращения, изменения превентивного надзора по УПК Республики Беларусь от 16.07.1999 г.⁵ решаются в порядке,

¹ См.: *Панова И.В.* Административное судопроизводство в Российской Федерации // Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях: Комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / Под общ. ред. проф. Э.Н.Ренова. М., 2003. С.17-20.

² См.: *Панова И. В.* Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С.18.

³ См.: *Грось Л.А.* К вопросу о понятии «гражданское дело» // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. №8. С.48.

⁴ В уголовно-процессуальной литературе было обращено внимание на неточность наименования данного раздела кодекса, поскольку исполнение приговора – это деятельность непроцессуальная. См.: *Петрухин И.Л.* Понятие уголовного процесса, процессуальные формы, гарантии и стадии // *Уголовно-процессуальное право* Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Л.Н.Башкатов [и др.]; отв. ред. И.Л.Петрухин, И.Б.Михайловская. М., 2011. С.17.

⁵ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.tamby.info/kodex/upk_tekst.htm (дата обращения 06.02.2012).

установленном для исполнения приговоров (ст.ст.402.1-402.2). В литературе была высказана идея об уголовно-процессуальной природе норм, регламентирующих процедуру применения различных мер принуждения в постисправительный период¹; при том, что административный надзор определялся как составной элемент мер постпенитенциарного воздействия².

В рамках главы 47 УПК, которая могла бы претендовать на включение в свой состав дел об административном надзоре, судами *в порядке уголовного судопроизводства*, разрешаются, в частности, такие вопросы как: возмещение вреда реабилитированному; о замене наказания в случае злостного уклонения от его отбывания; об изменении вида исправительного учреждения; об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания; об отмене частично либо о дополнении установленных осужденному к наказанию в виде ограничения свободы ограничений; о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания и другие (ст.397 УПК).

В уголовно-процессуальной литературе правовая природа данного производства определяется неоднозначно: ряд авторов позиционируют его в качестве стадии уголовного процесса³; другие отрицают подобный подход и обозначают исполнение приговора в качестве уголовно-исполнительного производства⁴; особого уголовно-процессуального производства⁵; дополнительного уголовно-процессуального производства⁶; исполнительного

¹ См.: Горобцов В.И. Указ. соч. С.24.

² Там же. С.19.

³ См.: Куцова Э.Ф. Исполнение приговора. Лекция. М., 1960; Перлов И.Д. Исполнение приговора в советском уголовном процессе. М., 1963; Тулянский Д. В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2004. С.7-8; Петрухин И.Л. Указ. соч. С.17 и др.

⁴ См.: Николюк В.В. Уголовно-исполнительное судопроизводство в СССР. Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1990.

⁵ См.: Добровольская Т.Н. Деятельность суда, связанная с исполнением приговора. М., 1979. С.18-20; Грицай О.В. Исполнение приговоров в части имущественных взысканий: процессуальная сущность, основания и порядок: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Самара, 2007. С.6-7.

⁶ См.: Якимович Ю.К. Структура советского уголовного процесса: система стадий и система производств. Основные и дополнительные производства. Томск, 1991. С.13-15, 116-118; Воронин О.В. Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Томск, 2004. С.10; Пастухов И. В. Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Омск, 2005. С.5. Если быть более точным, Ю.К.Якимович разделял деятельность суда распорядительного характера, относящуюся к стадии исполнения приговора и деятельность, направленную на изменение или прекращение уголовно-правового отношения, составляющую дополнительное производство. См.: Якимович Ю.К. Указ. соч. С.116-117.

производства по уголовным делам, состоящего из стадии исполнения приговора и особого производства по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора¹ и др. В основном, все исследователи указанного производства уголовного процесса пишут о том, что оно «выходит за рамки процессуальной деятельности, укладываемой в традиционно понимаемые рамки стадий уголовного процесса»². В качестве отличительных признаков данного вида производства указывается на то, что оно не направлено на установление наличия или отсутствия события преступления и виновности лица в его совершении; не выполняет контрольную функцию по отношению к предшествующим стадиям уголовного процесса и принимаемым в них решениям; не является элементом последовательного движения уголовного дела и не находится в хронологической зависимости от иных этапов процессуальной деятельности по уголовному делу; в нем участвует специфический круг субъектов; возникновение данного производства связывается с особым кругом юридических фактов и др.³.

Из ряда разъяснений Верховного Суда РФ может быть сделан вывод о том, что данное производство в полной мере «принадлежит» уголовному процессу и не является менее значимым, чем сам уголовный процесс в его «классическом» понимании. Так, в п.2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.2011 г. №21 «О практике применения судами законодательства об исполнении приговора»⁴ отмечалось, что «рассмотрение и разрешение вопросов, связанных с исполнением приговора, осуществляется в форме правосудия в открытом судебном заседании... В связи с этим суд разъясняет участникам судебного заседания их права, обязанности и ответственность и обеспечивает возможность осуществления этих прав...

¹ См.: *Грищенко А.В.* Институт исполнения приговора в уголовном судопроизводстве: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С.6,15.

² *Кондратов П.Е.* Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора // *Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник*. 3-е изд., перераб. и доп. / Л.Н.Башкатов [и др.]; отв. ред. И.Л.Петрухин, И.Б.Михайловская. М., 2011. С.584.

³ Там же. С.584-585.

⁴ *Российская газета*. 30 Дек. 2011. С.9.

Применительно к реализации осужденными права на судебную защиту уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство не содержит каких-либо изъятий или ограничений и не допускает понижения уровня гарантий права на судебную защиту для осужденных при разрешении судом вопросов, связанных с исполнением приговора».

С функциональной стороны, производство по делам об административном надзоре также обнаруживает общность с производством о применении принудительных мер медицинского характера, как мер предупреждения преступлений, применяемых к лицу, с юридической точки зрения преступником не являющимся, а также с производством, в ходе которого суд применяет к несовершеннолетним меры воспитательного воздействия, в частности, такую меру как передачу под надзор. Уголовно-правовая доктрина стоит на четкой позиции размежевания таких мер с мерами наказания¹. В частности, одним из основных отличий принудительных мер медицинского характера от наказания является то, что такие меры не несут в себе отрицательной оценки личности субъекта, совершившего общественно опасное деяние².

Данные меры обозначаются в качестве «иных мер уголовно-правового характера» (раздел VI УК) и в качестве их цели, помимо излечения лиц или улучшения их психического состояния, названа цель предупреждения совершения ими новых преступных деяний (ст.98 УК). Пленум Верховного Суда РФ в п.2 Постановления от 07.04.2011 №6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера»³ делает специальный акцент на том, что цели применения принудительных мер медицинского характера отличаются от целей применения наказания. Разумеется, что лицо, совершившее деяние в состоянии невменяемости, не может быть названо

¹ См.: Кузнецова Н.Ф. Понятие и цели наказания // Курс уголовного права. Общая часть. Том 2: Учение о наказании. Учебник для вузов. Под ред. доктора юрид. наук, проф. Н.Ф.Кузнецовой и канд. юрид. наук, доцента И.М.Тяжковой. М., 1999. С.11-12.

² См.: Полубинская С.В. Принудительные меры медицинского характера // Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. В.Н.Кудрявцева, В.В.Лунеева, А.В.Наумова. М., 2003. С.520.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. №7.2011.

преступником. Как неоднократно отмечалось, административный надзор также имеет целью предупреждение преступных деяний со стороны поднадзорного и его применение не является формой реализации юридической ответственности.

Если вопрос о применении принудительных мер медицинского характера рассматривается в общем порядке, предусмотренном УПК (ч.1ст.441), то вопрос о продлении, об изменении или о прекращении применения принудительных мер медицинского характера разрешается в порядке, установленном для исполнения приговора (п.12ст.397 УПК).

В литературе также было обращено внимание на близость мер административного надзора с мерами принудительно-воспитательного характера, применяемых к несовершеннолетним¹. В соответствии с ч.1ст.90 УК, несовершеннолетний, совершивший преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобожден от уголовной ответственности, если будет признано, что его исправление может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия. Закон предусматривает такую разновидность принудительных мер воспитательного воздействия как передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа (ч.2ст.90 УК). Передача под надзор состоит в возложении на родителей или лиц, их заменяющих, либо на специализированный государственный орган обязанности по воспитательному воздействию на несовершеннолетнего и контролю за его поведением (ч.2ст.91); ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего могут предусматривать запрет посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением механическим транспортным средством, ограничение пребывания вне дома после определенного времени

¹ См.: *Филимонов О.В.* Особенности мер правового принуждения, применяемых в процессе индивидуальной профилактики преступлений, и их классификация // Проблемы теории и практики борьбы с преступностью: Сб. статей. – Томск, 1982. С.89.

суток, выезда в другие местности без разрешения специализированного государственного органа (ч.4ст.91).

Если в ходе предварительного расследования уголовного дела о преступлении небольшой или средней тяжести будет установлено, что исправление несовершеннолетнего обвиняемого может быть достигнуто без применения наказания, то следователь с согласия руководителя следственного органа, а также дознаватель с согласия прокурора вправе вынести постановление о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия, которое вместе с уголовным делом направляется руководителем следственного органа или прокурором в суд (ч.1ст.427 УПК). Рассмотрение такого ходатайства и материалов уголовного дела происходит в том же порядке, что и рассмотрение судом вопросов о применении мер пресечения по уголовному делу (ч.2 ст.427 УПК).

Таким образом, вопрос о применении мер воспитательного воздействия к несовершеннолетнему, хотя и рассматривается в порядке уголовного судопроизводства, тем не менее, не сопряжен с применением наказания¹, а сами такие меры направлены в большей степени на исправление несовершеннолетнего и предупреждение совершения с его стороны новых преступных деяний, в чем можно усмотреть их общность с мерами административного надзора.

Если обратиться к опыту функционирования ювенальной юстиции в России, то возникшие в 1910 г. суды для несовершеннолетних в качестве меры воздействия в 70% случаях применяли к несовершеннолетнему

¹ В литературе по уголовному праву была высказана позиция о том, что данные меры являются формой реализации уголовной ответственности и направлены на достижение *тех же* целей, что и наказание; в качестве такой общей цели далее названо исправление лица, совершившего преступление. См.: Костюк М.Ф. Понятия и виды иных мер уголовно-правового характера: учебное пособие / М.Ф.Костюк, А.Н.Батанов, В.А.Посохова, Т.М.Калинина. М., 2011. С.13, 46.

правонарушителю попечительский надзор¹. Также необходимо заметить, что Федеральный закон от 24.06.1999 №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»², предусматривая возможность судебного решения вопроса о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (ст.ст.27,28), а также в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (ст.31.2), не предусматривает формы процесса, в рамках которого должен решаться соответствующий вопрос.

Несмотря на то, что указанный закон оперирует понятиями, не характерными для гражданского судопроизводства («протест прокурора», «постановление судьи»), и само существо решаемых вопросов имеет более криминальную, нежели чем цивилистическую, «окраску», представители юридической науки³ и Верховный Суд РФ утверждают необходимость решения таких вопросов именно в порядке гражданского судопроизводства, мотивируя это следующим: «совершивший общественно опасное деяние или административное правонарушение несовершеннолетний, в отношении которого решается вопрос о помещении в ЦВСНП, не является субъектом уголовно-правовых отношений. Вопрос о его временной изоляции решается в порядке гражданского судопроизводства с участием адвоката, назначаемого судом на основании ст. 50 ГПК РФ, что в данном случае является процессуальной гарантией, обеспечиваемой государством»⁴. ГПК Республики Беларусь прямо указывает на необходимость рассмотрения

¹ См.: Мельникова Э.Б. Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних // *Уголовно-процессуальное право* Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Л.Н.Башкатов [и др.]; отв. ред. И.Л.Петрухин, И.Б.Михайловская. М., 2011. С.619.

² *Собрание законодательства РФ*. 28.06.1999. №26. Ст. 3177.

³ См. например: Жильцова Н.А. Указ. соч. С.19; Бортникова Н.А. Представительство по назначению суда в гражданском судопроизводстве: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С.7,12 и др.

⁴ *Обзор* законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2009 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 03.06.2009) // *Бюллетень* Верховного Суда РФ. 2009. №9.

подобных дел в порядке особого производства гражданского процесса (§11 главы 30)¹.

Приведенный пример призван был доказать достаточно зыбкую границу между вопросами, разрешаемыми судом в порядке гражданского и уголовного судопроизводства.

3. Материально-правовая основа дел об административном надзоре (применяемое право). Одним из важных критериев, позволяющих определить принадлежность дел об административном надзоре, является материально-правовая основа таких дел, что в практическом плане может означать необходимость обратиться к сделанному нами выше выводу об отраслевой принадлежности правовых норм, регулирующих основания и процедуру административного надзора. Как было установлено, применяемые судом ограничения – есть административные ограничения личных неимущественных прав лиц, по отраслевой принадлежности относящихся к субъективным гражданским правам. На этом основании выше нами был сделан вывод, что Закон об административном надзоре должен быть расценен не только как законодательный акт в сфере охраны безопасности и правопорядка либо как акт уголовно-исполнительного законодательства, но и в качестве акта гражданского законодательства.

Отсюда следует, что при рассмотрении дел об административном надзоре суд осуществляет в т.ч. применение гражданско-правовых норм, содержащихся в актах гражданского законодательства. Одной из основных форм для гражданского правоприменения является форма гражданского судопроизводства.

Анализ конкретных судебных постановлений по делам об административном надзоре показывает, что суды в ходе рассмотрения таких

¹ Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.kulichki.com/vip/gpk/00000024.htm> (дата обращения: 06.02.2012).

дел осуществляют также применение уголовно-правовых норм, закрепляющих понятие и виды рецидива, категории преступлений и др.¹.

Напротив, при решении большинства вопросов, возникающих в производстве по исполнению приговора, по применению принудительных мер медицинского характера, а также в производстве по уголовным делам с участием несовершеннолетних, суд в порядке уголовного судопроизводства, осуществляет применение норм материального уголовного права, а также норм уголовно-исполнительного права. Однако данный вывод не стоит абсолютизировать. Так, на примере исполнения приговора в части имущественных взысканий О.В.Грицай было доказано, что в рамках производства по исполнению приговоров может происходить установление, изменение и прекращение не только уголовных или уголовно-исполнительных, но и гражданских исполнительных правоотношений, связанных с реализацией приговора суда². О функциональной близости уголовно-процессуальных и гражданско-процессуальных производств может также свидетельствовать высказанное в литературе предложение о выделении производства по делам, возникающим из уголовных правоотношений, в рамках которого происходило бы возмещение вреда, причиненного преступлением³. Таким образом, в рассматриваемой сфере жесткая корреляция между процессуальной формой и применимым материальным правом присутствует не всегда, что можно проиллюстрировать, например, делами о реабилитации, когда суд в порядке решения вопросов исполнения приговора может осуществлять применение норм гражданского, трудового, жилищного и иных цивилистических отраслей права (ч.1ст.133, чч.2,4-5ст.135, ч.1ст.138 УПК).

¹ *Определение* Московского городского суда от 30.01.2012 г. по делу №33-2437; *Определение* Московского городского суда от 20.12.2011 г. по делу №33-39956; *Определение* Пермского краевого суда от 05.12.2011 г. по делу №33-12385/2011 и др. Судебные акты доступны в информационно-правовой системе «КонсультантПлюс».

² См.: Грицай О.В. Указ. соч. С.7,12.

³ См.: Сторожкова Е.Ч. Особенности рассмотрения и разрешения гражданских дел, возникающих из уголовных правоотношений: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С.6.

Другой пример. Применение норм уголовно-исполнительного законодательства может происходить и в рамках гражданской процессуальной формы. Верховный Суд РФ указал, что в порядке главы 25 ГПК суды не вправе рассматривать дела об оспаривании определенных решений, действий (бездействия), связанных с применением норм уголовного и уголовно-процессуального права, однако сопровождал это исключением, пояснив, что «дела по жалобам содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых, а также лиц, осужденных к лишению свободы, на действия администрации следственных изоляторов или исправительных учреждений, связанные с ненадлежащими условиями содержания (например, необеспечение осужденных надлежащей медицинской помощью), а также на решения о применении администрацией следственных изоляторов или исправительных учреждений мер дисциплинарного взыскания рассматриваются по правилам главы 25 ГПК РФ» (абз.7п.7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. №2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»¹).

Таким образом, признак материально-правовой основы дела не может быть признан решающим для окончательного размежевания вида судебного процесса, в рамках которого должно происходить рассмотрение дел об административном надзоре.

4. По делам об административном надзоре суд устанавливает наличие оснований для ограничения гражданских прав, вызванных необходимостью установления административного надзора, но не наличие события преступления и виновность лица в его совершении. Как уже было доказано выше, основанием для установления мер административного надзора являются некие конкретизированные в нормативно-правовом акте

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. №4. 2009.

обстоятельства, с которыми связываются предположение о том, что со стороны некоего лица, освобожденным из мест лишения свободы, не исключается совершение преступления или иного правонарушения. Само по себе установление административного надзора непосредственно не связано с ранее совершенным лицом преступлением.

Отдельные юридические факты, образующие фактический состав, необходимый для установления административного надзора, могут иметь характер правонарушений, однако их установление и их последствия не составляют предмет деятельности суда по делу об административном надзоре. Юридическим фактом выступает не само преступление или проступок, а правоприменительный акт юрисдикционного органа о привлечении лица к определенному виду юридической ответственности (например, постановление о привлечении лица к административной ответственности за правонарушение, посягающее на порядок управления). Еще раз подчеркнем, что административный надзор не является результатом некоего виновного поведения субъекта. Таким образом, «невиновное» установление и применение мер административного надзора не позволяет относить данные дела к уголовному судопроизводству.

5. По делам об административном надзоре суд определяет меры по ограничению гражданских прав лица, но не назначает наказания субъекту и не применяет иных мер уголовно-правового воздействия. В пояснительной записке к проекту Федерального закона «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»¹ отмечалось, что поскольку «административный надзор не является продолжением уголовного наказания, а служит мерой предотвращения совершения повторных преступлений со стороны ранее судимых лиц, процессуальный порядок назначения административного надзора целесообразно определить путем

¹ Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

внесения изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации норм о производстве по делам об установлении и досрочном прекращении административного надзора, а также приостановлении, возобновлении и продлении срока административного надзора».

Таким образом, отнесение дел об административном надзоре именно к гражданскому судопроизводству было предопределено дифференциацией мер административного надзора и мер наказания. В ином случае, при условии определения административного надзора как уголовного наказания, вопрос о виде процесса, в рамках которого бы применялся административный надзор, решался бы сам собой – это могло быть только уголовное судопроизводство.

6. Оценивая *соотнесенность с гражданским судопроизводством других категорий дел, являющихся производными от дел об установлении административного надзора*, можно заметить, что дела о продлении административного надзора, дополнении административных ограничений по своей правовой природе, мало чем отличаются от дел об установлении административного надзора, и имеют одновекторную направленность. Дела, инициируемые самим поднадзорным лицом, и направленные на полную или частичную дезавуацию надзорных ограничений, еще более отстоят от уголовного и примыкают к гражданскому судопроизводству, поскольку в них речь идет о том, что гражданин пытается защититься от необоснованно (по его мнению) применяемых к нему ограничений.

Приведенная аргументация позволяет нам сделать вывод о предмете судебной деятельности в производстве по делам об административном надзоре, для целей определения вида судебного процесса, в рамках которого должны разрешаться соответствующие вопросы: *деятельность суда по таким делам сводится к проверке оснований для установления ограничений гражданских прав лица, а равно к проверке оснований, препятствующих установлению таких ограничений. Такая деятельность сопряжена с применением акта гражданского законодательства и должна протекать в*

рамках гражданского судопроизводства. Несмотря на функциональную и внешнюю близость дел об административном надзоре с отдельными уголовно-процессуальными производствами, в рамках которых происходит решение вопросов иных, чем установление события преступления, виновности лица или назначения наказания, дела об административном надзоре подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства в силу следующих причин. Административный надзор не нуждается в процессе, в рамках которого происходила бы реализация мер юридической ответственности, поскольку административный надзор не является мерой уголовной, административной, иной юридической ответственности лица, равно как и, в общем плане, санкцией за предшествующее правонарушающее поведение. Административный надзор нельзя расценивать как меру наказания для субъекта. В основе применения административного надзора нет непосредственной вины лица.

Еще более категоричным должен быть вывод об отнесении к гражданскому судопроизводству таких, производных от дел об установлении административного надзора, категорий дел как, дела о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене административных ограничений, поскольку их предметом выступает защита гражданина от необоснованно действующих ограничений его гражданских прав.

§ 1.3 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

¹ Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

² Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

³ На ошибочность отказа от отнесения дел об административном надзоре к особому производству указывает В.В.Аргунов. См.: *Аргунов В.В.* Производство по делам об административном надзоре – новая категория дел в рамках гражданского судопроизводства // Юридический мир. 2012. №6. С.32-40.

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 позволяет 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.

¹ См. например: *Мельников А.А.* Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М.: Издательство «Наука», 1969. С.205; *Елисейкин П.Ф.* Предмет судебной деятельности и компетенция суда в особом производстве по советскому гражданскому процессуальному праву // Ученые записки Дальневост. гос. ун-та. Т.14. Владивосток, 1968. С.27-28; *Зейдер Н.Б.* Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. С.34 и др.

² *Аргунов В.В.* Указ. соч.

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 основным 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

¹ *Собрание законодательства РФ*. 26.07.2010. №30. Ст. 4009.

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).

Для обоснования отнесения дел об административном надзоре к определенному виду гражданского судопроизводства принципиальным представляется выделение следующих моментов.

1. Особенности правоотношения, находящегося на рассмотрении суда. По своей отраслевой принадлежности правоотношение по установлению административного надзора, с учетом сделанных нами ранее выводов о преимущественно административном характере норм, регулирующих институт административного надзора, можно отнести к отношениям административно-правового характера. К ведению суда в порядке

¹ См.: Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://img.rg.ru/pril/article/75/81/79/proekt-administrativnoe.pdf>. (дата обращения: 15.10.2012).

гражданского судопроизводства отнесены дела, возникающие из публичных правоотношений (подраздел III раздела II ГПК). В ГПК РСФСР данный вид производства непосредственно назывался производством по делам, возникающим из административно-правовых отношений (подраздел II раздела II ГПК РСФСР 1964 г.). Действующий АПК РФ в названии соответствующего производства содержит указание на «административные» и «иные публичные правоотношения» (раздел III АПК).

Публичное правоотношение – это родовое понятие применительно к отношению административному. Наряду с административным, в публичное правоотношение включаются и все иные отношения, основанные на властном подчинении – налоговые, финансовые, таможенные, избирательные, бюджетные и др.

Как следует из процессуального закона (п.3ч.1ст.22 ГПК), дела, возникающие из публичных правоотношений, отнесены к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства. Однако, данное указание сопровождается оговоркой о том, что это дела, указанные в статье 245 ГПК. В свою очередь, норма статьи 245 ГПК, перечисляя дела, возникающие из публичных правоотношений (в т.ч. дела об административном надзоре), делает незакрытым такой перечень, допуская отнесение к ведению суда и иных дел, возникающих из публичных правоотношений, но опять же в случае, предусмотренным федеральным законом.

Правоотношения, складывающиеся при установлении и осуществлении административного надзора, можно охарактеризовать как разновидность отношений публичных. Включение дел об административном надзоре в состав производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, логически вытекает из характеристики самого отношения по административному надзору и представляется оправданным даже без специального законодательного указания об этом.

Выше, административный надзор был определен нами как правоотношение между органом внутренних дел и поднадзорным лицом,

основанием возникновения которого выступает особый юридический факт в виде судебного решения. До принятия судом соответствующего решения можно говорить только о потенциальном существовании основания для установления административного надзора, которые должны быть установлены судом применительно к конкретной ситуации. Следовательно, орган внутренних дел, обращающийся в суд и лицо, в отношении которого планируется установление административного надзора, непосредственно не связаны каким-то конкретным публичным правоотношением.

Вместе с тем, полномочия органа в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, вытекают из общих целей и задач деятельности органа внутренних дел в сфере профилактики преступлений и иных правонарушений. Обращение в суд с заявлением – это пример реализации таких полномочий органа в публично-правовой сфере.

2.Правовое положение субъектов правоотношения, находящегося на рассмотрении суда. Как было отмечено выше, содержанием правоотношения, требование об установлении которого заявлено органом внутренних дел, составляют различные ограничения гражданских прав лица. В рамках такого правоотношения орган внутренних дел получит право на применение принуждения, а на поднадзорное лицо ляжет обязанность подчиниться административным ограничениям.

Таким образом, по делам об административном надзоре суд имеет дело с установлением публичного правоотношения, основанного на власти и подчинении, с неравноправным положением субъектов, что позволяет, наряду с другими признаками, относить такие дела к производству, возникающему из публичных правоотношений, в гражданском процессе.

3.Наличие спора о праве административном. Наличие спора о праве в производстве по делам, возникающем из публичных правоотношений, является проблемой традиционно дискуссионной в науке гражданского процессуального права, однако, на наш взгляд, отрицание наличия спора о праве административном по делам, возникающим из публичных

правоотношений, является несостоятельным. Достаточно, вслед за многими авторами, упомянуть, что широкое употребление законодателем термина «оспаривание» применительно к таким делам свидетельствует о наличии спора. В настоящий момент большинство исследователей разделяют мнение о том, что в делах, возникающих из публичных правоотношений, имеется спор о субъективном материальном праве с участием в нем лиц с противоположными интересами¹.

В опровержение мнения о наличии спора о праве по делам, возникающим из публичных правоотношений, обычно ссылаются на то, что заявитель объективно не может пребывать в состоянии спора с государственным органом или на то, что задача суда по таким делам – это не разрешение спора, а проверка законности решений, действий (бездействия) органа власти². Подобному пониманию способствует, в частности, указание

¹ См.: *Боннер А.Т.* Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1966. С.5; *Зейдер Н.Б.* Указ. соч. С.12-13; *Мельников А.А.* Указ. соч. С.180; *Жеруолис И.А.* Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. С.151-158; *Столмаков А.И.* Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1971. С.14-15; *Чечот Д.М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы). Издательство Ленинградского университета, 1973. С.80-81; *Добровольский А.А., Иванова С.А.* Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С.134; *Абрамян С.М.* Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1995; С.9; *Зайцев И.М.* Спор о праве // И.М.Зайцев. Научное наследие. В 3-х томах. Том 1: Неизданное / Автор предисловия и составитель А.И.Зайцев. Саратов, 2009. С.318-319; *Киселева Л.А.* Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1999. С.17; *Осокина Г.Л.* Иск (теория и практика). М.: Городец, 2000. С.55; *Абова Т.Е.* Иск – универсальное средство защиты права // Иск в гражданском и арбитражном процессах. Труды №1/2006. М.: ИПП РАН, 2006. С.8-9; *Жилин Г.А.* Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: монография. М., 2010. С.162; *Остроумов А.А.* Спор о праве в делах, возникающих из публичных правоотношений // Гражданский процесс: наука и преподавание / Под ред. М.К.Треушниковой, Е.А.Борисовой. М., 2005. С.367; *Михайлова Е.В.* Стороны в гражданском процессе Российской Федерации: Учебное пособие. Самара, 2005. С.64; и др. Аналогичный вывод был сделан исследователями и в арбитражном процессе применительно к наличию спора о праве в делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. См.: *Трещева Е.А.* Субъекты арбитражного процесса. Часть II: Правовое положение лиц, участвующих в деле, в арбитражном процессе: монография / Е.А.Трещева; Федеральное агентство по образованию. Самара, 2007. С.257. Другой, не рассматриваемой нами (исходя из задач исследования) гранью проблемы, является отнесение производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, к исковому производству либо позиционирование его в качестве самостоятельного вида производства.

² См.: *Абрамов С.Н.* Советский гражданский процесс. М., 1952. С.290-292; *Елисейкин П.Ф.* Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе. Труды первой научной сессии юридической секции Дальневосточного Совета по координации и планированию научно-исследовательских работ по гуманитарным наукам. Владивосток, 1963. С.34-35; *Он же.* Предмет судебной деятельности в гражданском процессе и нормы процессуального права / Вопросы государства и права. Изд-во ЛГУ, 1964. С.163-164; *Бутнев В.В.* Правовой спор и виды гражданского судопроизводства // Новеллы гражданского процессуального права: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С.Шакарян. М., 2004. С.135-136; *Ганичева Е.С.* Комментарий к главе 23 ГПК РФ // Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Г.А.Жилина. М., 2003. С.465, 467 и др.

закона об оставлении заявления без движения по делам, возникающим из публичных правоотношений, в случае если при подаче заявления обнаруживается наличие спора о праве, подведомственного суду (ч.3ст.247 ГПК). Однако, по справедливому замечанию А.Т.Боннера, несмотря на то, что в ГПК ничего не сказано о характере спора, имеется в виду возникновение спора о праве гражданском¹.

Относительно содержания рассматриваемого понятия должно быть приведено еще одно важное замечание о том, что спор о праве – это необязательно спор в смысле пререкания или словесного состязания². Хрестоматийным стало определение спора о праве, предложенное М.А.Гурвичем, определявшим данное явление как «сопротивление, помеху осуществлению гражданского права, которые согласно закону могут быть устранены через суд»; «...пока обязанность на деле не исполнена, спор о праве в процессуальном значении продолжается»³.

По делам об административном надзоре орган власти как заявитель заинтересован в установлении определенных административных ограничений. Логично предположить, что лицо, в отношении которого планируются такие ограничения, заинтересовано в их неприменении судом либо применении в существенно сокращенном виде. Такая возможная противоположность интересов заявителя и заинтересованного лица объективно свидетельствует о различном понимании субъектами этого производства содержания и объема взаимных прав и обязанностей.

Суть требований органа власти по делам об административном надзоре сводится к установлению определенных правоограничений для заинтересованного лица. По своей природе, любое требование, адресуемое от истца к ответчику, является требованием об ограничении прав последнего. Например, истец, добивающийся передачи имущества ответчиком или

¹ См.: Боннер А.Т. Комментарий к главам 23-26 ГПК РФ // Приводится по: Боннер А.Т. Неисковые производства в гражданском процессе: учебное пособие. М., 2010. С.24.

² См.: Гурвич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессуальному праву. М., 1950. С.160.

³ Гурвич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессуальному праву. С.160.

взыскивающий с него денежную сумму, стремится ограничить право владения или право собственности такого ответчика, для чего прибегает к помощи суда.

В меньшей степени спорное начало дел об административном надзоре проявляется в случае, когда заинтересованное лицо не оспаривает требований органа власти; не является в суд, будучи извещенным о времени и месте рассмотрения дела; или даже признает заявленные требования, однако все это не опровергает спорного характера дел рассматриваемой категории. Спор о праве может существовать и в объективной форме; как уже отмечалось, для обнаружения спора о праве необязательно заявление словесных пререканий и пр. Наличие такого спора о праве в виде существующих между заявителем и поднадзорным разногласий может быть выявлено самим судом, который обязан их разрешить, устранив тем самым спорность правоотношений. Так, например, признание иска ответчиком не влияет на исковой характер производства, имевшего место до вынесения решения судом. Аналогичным образом безразличное отношение лица к установлению в отношении него надзора или признание им требования, не отрицает спорного характера рассматриваемых дел.

Отрицание спора о праве в делах об административном надзоре не может строиться на том, что по таким делам суд обязан проверить лишь наличие оснований и условий для установления надзора, которые заранее определены законом. Согласно такой аргументации, проверив наличие либо отсутствие оснований и условий, суд делает вывод о необходимости установления административного надзора или об отказе в его установлении; безотносительно к какому-либо спору, эти обстоятельства существуют объективно, и они могут быть познаны судом посредством изучения соответствующих доказательств (приговора суда, постановления по делу об административном правонарушении и др.). Такой подход представляется нам не вполне правильным.

Во-первых, в этом случае производство по делам об административном надзоре предстает как некая разновидность дел особого производства, когда суд не разрешает спора о праве, а устанавливает факты, имеющие юридическое значение. В особом производстве большинством ученых допускается возможность раздельного существования спора о праве и спора о факте. Как уже отмечалось, в ходе законопроектных работ дела об административном надзоре предлагалось относить к особому производству; ошибочность такого подхода отмечалась нами выше. По делам об административном надзоре суд устанавливает правовые ограничения (т.е. формулирует правовое властное суждение) на основе установленных им оснований и условий для введения надзора. Его задача не сводится к установлению юридических фактов, установление последних – это один из элементов деятельности суда (например, аналогичным образом действует суд и по делам искового производства, устанавливая юридические факты в целях разрешения спора о праве).

Во-вторых, основания и условия для установления административного надзора не являются настолько определенными, что суд мог бы установить их «без помощи» лиц, участвующих в деле, в сфере доказывания и приведения различных аргументов. Материалы судебной практики¹ свидетельствуют о том, что суды испытывают сложности с определением наличия рецидива преступлений (ст.18 УК). Спор может также касаться вопросов категории преступления (ст.15 УК), за которое осуждено лицо, вида преступления, снятия, погашения судимости и других обстоятельств, с которыми закон связывает возможность установления административного надзора.

Еще более неопределенными и продуцирующими возможный спор о праве выступают факты совершения лицом дисциплинарного или административного правонарушения, т.к. суд должен быть наделен правом

¹ Так, в Постановлении №22 Пленум Верховного Суда РФ уделяет этим вопросам много внимания.

оценки законности таких постановлений (более подробно речь об этом пойдет далее).

В-третьих, спор о праве может относиться не только к разрешению главного вопроса – установлению административного надзора или отказу в его установлении. Спор может касаться самых разных аспектов, существенным образом влияющих на правовое положение поднадзорного: срока установления административного надзора, количества и содержания применяемых ограничений и пр. Каждый из этих вопросов должен разрешаться судом в состязательной процедуре на основе представляемых лицами доказательств. Так, например, поднадзорный может убедить суд в нецелесообразности того или иного ограничения, планируемого к установлению, несмотря на то, что орган власти настаивал бы на применении такого ограничения.

В настоящее время в Государственной Думе РФ обсуждается законопроект, предусматривающий возможность установления административного надзора в зависимости от тяжести преступления на срок до 25 лет или пожизненно¹. При условии принятия таких изменений, перспектива неопределенно-долгого ограничения прав может только стимулировать возникновение различных споров при рассмотрении данной категории дел.

Сходная аргументация может быть использована также для обоснования наличия спора о праве административном в делах об административном надзоре, возбуждаемых на основании заявления самого поднадзорного. Орган внутренних дел, привлекаемый в качестве заинтересованного лица, может опровергать требования заявителя, утверждая, например, что имеющиеся в деле доказательства, не говорят о возможности досрочного прекращения административного надзора.

Некоторое исключение представляют собой дела, по которым орган внутренних дел обращается в суд в защиту интересов поднадзорного с

¹ См.: Куликов В. Зашлют за 101-й километр // Российская газета. 10 Апр. 2013. С.17.

требованиями о частичной отмене надзорных ограничений или о досрочном прекращении административного надзора. Спор о праве здесь может быть наименее выражен либо может вовсе отсутствовать, однако полностью отрицать его существование по таким делам не следует. Например, поднадзорное лицо может ратовать за отмену большего количества административных ограничений, чем заявлено к отмене органом внутренних дел. Лицо может вовсе возражать против частичной отмены административных ограничений, поскольку полагает, что имеются основания для досрочного прекращения административного надзора.

Сложно представить себе причины, по которым поднадзорное лицо спорило бы с досрочным прекращением административного надзора, однако такая ситуация все же возможна. Например, если поднадзорный считает себя невиновным в тех преступлениях, за которые был осужден и не оставляет надежд добиться пересмотра приговора, то вполне естественно, что он будет не согласен с любыми последствиями своей судимости, и воспринимать их в целом как незаконные ограничения своих прав, в т.ч. досрочное прекращение административного надзора. Характерно, что процессуальное законодательство учитывает данный фактор в некоторых сходных ситуациях. Например, в соответствии с ч.2ст.27 УПК, прекращение уголовного преследования по ряду оснований (акт амнистии, истечение срока давности и др.) не допускается, если подозреваемый или обвиняемый против этого возражает.

4.Посредством разрешения спора о праве и установления оснований для административного надзора суд осуществляет проверку законности требований органа внутренних дел. Выше мы указывали, что задача суда по проверке законности действий органов власти в делах, возникающих из публичных правоотношений, зачастую противопоставляется задаче разрешения спора о праве. В действительности, разрешение судом спора о праве административном может включать в себя такой компонент как проверку законности, т.е. данные явления не выступают как

взаимоисключающие. Как писал А.А.Мельников, «суды проверяют по этим делам законность действий административных органов, но делают они это путем рассмотрения и разрешения споров о праве, возникающих между государственными органами и гражданами»¹. Если согласиться с мнением И.А.Жеруолиса о том, что «проверка законности действий сторон материального правоотношения судом осуществляется по всем делам, ибо предмет судебного рассмотрения по всем делам являются материальные правоотношения»², то не ошибкой будет сказать, что и по делам искового производства суд осуществляет проверку законности действий ответчика.³ Как замечает А.Т.Боннер, «предъявление иска отнюдь не исключает возможности одновременной проверки в ходе рассмотрения дела законности действий тех или иных государственных органов или должностных лиц»⁴.

По делам об административном надзоре это может означать, что суд разрешает спор о праве административном посредством проверки законности требований органа внутренних дел по применению административных ограничений.

5.Деятельность суда по проверке оснований для установления административного надзора можно расценить как предварительный судебный контроль за действиями органов исполнительной власти. Подобная форма деятельность суда — явление, известное в мировой практике. Примеры такого контроля содержит и отечественное гражданско- и уголовно-процессуальное законодательство. Анализируя соотношение предварительного и последующего судебного контроля, В.В.Ярков пишет, что от правильного выбора соотношения форм контроля зависит уровень правовой защищенности участников публично-правовых отношений⁵. Д.М.Чечот предостерегал об опасности предварительного судебного

¹ Мельников А.А. Указ. соч. С.185.

² Жеруолис И.А. Указ. соч. С.157.

³ См. например: Юдин А.В. Виды судопроизводств в арбитражном процессе: Учебное пособие. Самара, 2002. С.52-53.

⁴ Боннер А.Т. Комментарий к главам 23-26 ГПК РФ. С.13.

⁵ См.: Ярков В.В. Производство по делам, возникающим из публично-правовых отношений // Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. проф. В.В.Ярков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1999. С.354.

контроля за любыми действиями административных органов, поскольку это «неизбежно порождает рассмотрение судом бесспорных дел»¹. Г.Л.Осокина считает, что деятельность суда в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, должна осуществляться в форме предварительного контроля лишь в порядке исключения². С.Л.Дегтярев также указывает на предпочтительность последующего судебного контроля, при котором судебная власть «включается» на наиболее позднем этапе развития конфликта³. По мнению В.В.Аргунова, предварительный судебный контроль за действиями органов управления принципиально чужд административной юстиции⁴. Однако, в определенных сферах предварительный судебный контроль, напротив, предпочтителен⁵. В делах об установлении административного надзора основу процессуальной деятельности составляет именно предварительный судебный контроль: до тех пор, пока суд не разрешит органу внутренних дел осуществление административного надзора, последний не вправе применять административные ограничения.

6. Объект судебной защиты по делам об административном надзоре – это интересы лица, в отношении которого подано заявление, а также интересы правопорядка в публичной сфере. Как замечает Г.А.Жилин, публично-правовой характер предмета судебной защиты «объективно требует определенного смещения целевой направленности судопроизводства с частного интереса заинтересованного лица в сторону обеспечения

¹ Чечот Д.М. Указ. соч. С.82.

² См.: Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Особенная часть / Г.Л.Осокина. М., 2007. С.374.

³ См.: Дегтярев С.Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы / С.Л.Дегтярев. М., 2007. С.201.

⁴ См.: Аргунов В.В. Указ. соч.

⁵ Так, О.В.Исаенкова отмечает, что «порядок судебного санкционирования исполнительных действий обязательно должен быть предварительным». См.: Исаенкова О.В. Виды гражданского судопроизводства в новом процессуальном законодательстве // Новеллы гражданского процессуального права: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию МС.Шакарян. М., 2004. С.133. Н.Г.Бурлакова приходит к выводу, что по делам о принудительной госпитализации граждан в противотуберкулезный, кожновенерологический, наркологический диспансеры применяется предварительная форма судебного контроля. См.: Бурлакова Н.Г. Процессуальные особенности рассмотрения гражданских дел о принудительной госпитализации граждан в медицинский стационар: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Томск, 2006. С.17.

законности и правопорядка в соответствующей сфере общественной жизни»¹. По делам об административном надзоре объектом судебной защиты выступает целый комплекс публичных и частных интересов. Такие интересы могут быть дифференцированы в зависимости от содержания решения, принимаемого судом.

Административный надзор, как средство предупреждения преступлений и иных правонарушений, устанавливается в интересах всего общества и направлен на ограждение его от возможных противоправных посягательств. Как писал Р.Е.Гукасян, «носителем общественного интереса является социалистическое общество, государство. В отличие от личных и групповых интересов, границы которых можно достаточно четко определить, общественные интересы всеобъемлющи, они охватывают все сферы жизни общества. Выразителями общественных интересов являются органы государства различных уровней и их должностные лица»². По определению Л.В.Тумановой, «публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией его существования и развития»³. Таким образом, основания для противопоставления «государственных», «публичных» и «общественных» интересов отсутствуют, и можно присоединиться к мнению отдельных исследователей о том, что «общественные интересы, перенесенные в правовое поле, становятся публичными интересами»⁴. Следовательно, суд, принимая решение об установлении административного надзора, действует в интересах всего общества и тем самым осуществляет защиту интересов публичного характера. Выразителем и носителем публичного интереса в производстве по делам об административном надзоре является орган внутренних дел.

¹ Жилин Г.А. Указ. соч. С.160.

² Гукасян Р.Е. Личные интересы в механизме правового регулирования // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Сборник научных трудов. Калинин, 1985. С.14.

³ Туманова Л.В. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений // Гражданское процессуальное право: учеб. / под общ. ред. проф. Л.В.Тумановой. М., 2008. С.414.

⁴ См. например: Чугурова Т.В. Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С.5.

Вместе с тем, ошибочным было бы утверждать, что, отказывая в установлении административного надзора, суд нарушает публичный интерес. Отказ в установлении административного надзора означает, что суд не обнаружил предусмотренных законом оснований для удовлетворения заявления органа внутренних дел. Общество, не в меньшей степени, чем в контроле над освободившимися осужденными, заинтересовано в том, чтобы применение мер принуждения, каковыми являются меры административного надзора, строилось в точном соответствии с основаниями и порядком, установленным законом. Неприменение меры принуждения, при отсутствии соответствующих оснований, способствует укреплению закона в той же степени, что и установление административных ограничений. Каждый член общества должен чувствовать свою защищенность от необоснованного применения мер государственного принуждения.

Частный интерес по делам об административном надзоре персонифицируется в лице субъекта, освобождаемого из мест лишения свободы или уже имеющего к моменту рассмотрения дела судом статус поднадзорного. Защита частных интересов лица в производстве по делу об административном надзоре находит свое выражение в итоговом судебном акте, которым органу внутренних дел отказывается в удовлетворении требований об установлении административного надзора.

Однако, нельзя сказать, что частный интерес оказывается нарушен в случае, когда суд удовлетворяет заявление и устанавливает лицу административные ограничения. В подобной ситуации частный интерес лица защищается посредством осуществления самой судебной процедуры, имеющей своей целью проверку оснований для установления административного надзора. Участвуя в такой процедуре, лицо может представлять доказательства, приводить свои доводы, возражать против установления административных ограничений, т.е. пользоваться всеми процессуальными правами лица, участвующего в деле.

Вместе с тем, даже пассивное поведение в процессе с необходимостью не означает установление административного надзора над лицом, поскольку суд должен определить наличие действительных оснований для установления административных ограничений (более подробно речь об этом пойдет далее).

Установление административного надзора не вступает в конфликт и не опровергает частного интереса лица, не заинтересованного в претерпевании административных ограничений. Подобная ситуация свидетельствует о наличии оснований для установления административного надзора и, соответственно, о том, что интерес субъекта в отсутствии надзорных ограничений нельзя отнести к числу интересов, охраняемых законом.

Таким образом, *дела об административном надзоре, рассматриваемые в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, относятся к делам предварительного судебного контроля, предметом которых является разрешение спора о праве административном для установления 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.*

Особой мотивировки требует обоснование принадлежности к делам, возникающим из публичных правоотношений, дел об административном надзоре, возбуждаемых на основании заявления самого поднадзорного. В качестве отличительных особенностей таких дел можно указать на следующие:

1. Требования о частичной или полной отмене административных ограничений (о досрочном прекращении административного надзора) и дела об установлении (продлении), дополнении административных ограничений отличаются тем, что в первом случае речь идет о проверке законности

сохранения существующих и действующих административных ограничений, тогда как во втором случае суд должен оценивать законность планируемых к установлению административных ограничений. Таким образом, заявитель здесь утверждает отпадение оснований для ограничения своих прав, а во втором случае заявитель должен обосновать незаконность планируемых к применению ограничений.

2. Обращение в суд с заявлением о применении той или иной формы снятия административных ограничений нельзя расценивать как обращение в связи с незаконными действиями (бездействием), актами органов власти, т.е. как требование, рассматриваемое в порядке главы 25 ГПК.

Во-первых, основанием для ограничения прав поднадзорного лица является судебное решение, вступившее в законную силу, и априори являющееся законным и обоснованным.

Во-вторых, основания для отмены надзорных мер коренятся в изменении обстоятельств, произошедшем после вынесения судебного акта, и никак не связанным с качеством самого судебного акта. Следовательно, деятельность суда в данном случае нельзя рассматривать как деятельность проверочную по отношению к вынесенным ранее решениям.

Вместе с тем, нельзя не отметить функциональную общность дел об оспаривании в суде решений, действий (бездействия) органов власти с делами о снятии административного надзора. В первом и во втором случае речь идет об освобождении лица от негативных последствий действия административного акта (безотносительно к основаниям, по которым возникло и продолжается действие такого акта).

3. Задача суда по таким делам состоит в проверке наличия, изменения либо отпадения оснований для сохранения правоотношения по административному надзору по сравнению с тем, как оно было установлено ранее принятым судебным актом. Это означает проверку законности сохранения административных ограничений и в широком плане разрешение

спора о праве административном между заявителем и органом внутренних дел.

Таким образом, дела административного надзора, право обращения в суд по которым принадлежит самому поднадзорному лицу, обоснованно отнесены к делам, возникающим из публичных правоотношений, поскольку их предметом также является разрешение спора о праве административном в целях изменения или прекращения административного (по своей природе) 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.

Глава II. Рассмотрение дел об административном надзоре судом первой инстанции

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

Анализ и характеристика отдельной категории дел, отнесенной к конкретному виду производства, позволяет задействовать не только специальные правила, регулирующие особенности производства по данной категории дел, но и весь массив правил искового производства, а также общих правил, относящихся к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений. Их внутренняя непротиворечивость способствует обеспечению цельности и единства гражданской процессуальной формы, позволяет избежать противоречий в регулировании гражданско-процессуальных правоотношений. Так, например, в Заключении ПУ Аппарата ГД ФС РФ от 30.01.2009 №2.2-1/380 «По проекту 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"»¹ справедливо отмечалось то, что обращение в суд по делам об административном надзоре должно осуществляться не путем подачи ходатайства, а посредством заявления, поскольку в числе оснований для возбуждения гражданских дел такая форма обращения к суду как «ходатайство» не упомянута.

Одной из доминант деятельности суда в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, является активность суда, диктуемая необходимостью защиты публичных интересов, наряду с сохранением состязательности процесса, при которой лица располагают

¹ Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

возможностями по доказыванию своих требований и возражений. По делам об административном надзоре также должны сохраняться традиционные стандарты соотношения активности суда и состязательности лиц, принятые в рассматриваемом виде производства.

Административный надзор не может и не должен восприниматься односторонне, через оценку его как принудительной меры по предупреждению новых правонарушений со стороны лиц, освободившихся из мест лишения свободы. При таком понимании административного надзора достаточно было бы поручить его установление органам внутренних дел. Как уже отмечалось, при рассмотрении дел об административном надзоре происходит защита не только публичных, но и частных интересов.

Ключевым в определении административного надзора должно выступать понимание его как меры, потенциально способной привести к необоснованному умалению прав личности. Передача административного надзора под судебный контроль должна быть объяснена только данным обстоятельством. Как отмечал более 100 лет тому назад известный российский ученый И.Я.Фойницкий, «при построении полицейского надзора необходимо иметь в виду главным образом интересы общественной безопасности, т.е. задачи предупредительные... Но не принимая на себя неосуществимой для него задачи попечительной, полицейский надзор во всяком случае не должен вредить интересам освобожденных, отягощать еще более и без того трудное положение этих лиц и тем затруднять их возможность честного существования... Переходя в запрещение или лишение возможности каких бы то ни было честных занятий, возлагая обязанности, несовместимые с деятельностью свободного рабочего и затрудняя деятельность патроната, полицейский надзор утрачивает свои разумные основания»¹.

Надзорно-превентивная деятельность, осуществляемая органом внутренних дел, как уже отмечалось выше, объективно сопряжена с

¹ Фойницкий И.Я. Указ. соч. С.485-486.

известным ограничением гражданских прав поднадзорного субъекта. Как писал известный исследователь девиантологических проблем Я.И.Гилинский, «существует серьезная опасность вырождения профилактики в попрание элементарных прав человека, ибо превенция всегда есть *интервенция* в личную жизнь»¹.

Следовательно, суд, рассматривающий дело об административном надзоре, должно стремиться не столько к установлению оснований для введения административного надзора, сколько к *установлению обстоятельств, которые бы исключали введение административного надзора*. Именно такое смещение акцентов в деятельности суда должно составлять квинтэссенцию процессуальной деятельности по данной категории дел.

В общем плане, цель суда, осуществляющего производство по делу об административном надзоре, сводится к *обнаружению баланса между созданием безопасных условий существования общества, в которое возвращается лицо из мест лишения свободы, и обеспечением прав поднадзорного лица, которое рассматривается обществом как источник потенциальной опасности*. В свою очередь, это представляет собою конкретизацию таких целей гражданского судопроизводства (ст.2 ГПК), как защита прав граждан, организаций, публично-правовых образований, предупреждение правонарушений, укрепление законности и правопорядка. Как отмечают авторы коллективной монографии, посвященной проблемам взаимодействия государства, общества и личности, правовым может быть признано государство, в котором действует система юридических гарантий, с одной стороны, обеспечивающих баланс и консенсус законных интересов государства, общества и личности, а с другой стороны, оказывающих эффективное противодействие противоправным посягательствам как в сфере

¹ Гилинский Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». СПб., 2004. С.457.

публичного, так и в сфере частного права¹. Н.С.Таганцев объяснял необходимость полицейского надзора интересами двоякого рода: «с одной стороны, общество не может не опасаться человека, просидевшего более или менее долгий срок в тюрьме и даже, может быть, побывавшего в ней неоднократно, а потому и не может обойтись без особого за ним надзора. С другой стороны, и преступник, вышедший из тюрьмы, нуждается также в особой о нем заботливости... и в эту-то трудную минуту должна явиться к нему на помощь государственная власть, в лице надзирающих за ним ее органов»².

Игнорирование судом такого баланса приведет либо к недостижению цели профилактики, что может обусловить совершение лицом новых правонарушений, либо к чрезмерному ограничению прав лица, и искажению цели института административного надзора. Последнее, равным образом, также может означать недостижение целей профилактики, поскольку жесткий тотальный контроль над поведением субъекта, по своему содержанию мало чем отличающийся от отбытого им уголовного наказания, будет скорее способствовать его общественной изоляции, затруднит социализацию бывшего заключенного и, в конечном итоге, может обусловить совершение им новых преступлений.

В содержании административного надзора нельзя видеть только санкционируемое судом принуждение к поднадзорному лицу. Как отмечается в литературе, «административный надзор не является исключительно репрессивной "полицейской" мерой, он несет в себе принципиально значимую идею ресоциализации поднадзорных лиц»³. Российская модель административного надзора, осуществляемая органом внутренних дел, регламентирует в основном применение принуждения в отношении поднадзорного лица. Однако, как было показано выше, во многих

¹ См.: *Оль П.А., Ромашов Р.А., Тищенко А.Г., Шукишина Е.Г.* Государство, общество, личность: проблемы совместимости / Под общ. ред. Р.А.Ромашова, Н.С.Нижник. М., 2005. С.252.

² *Таганцев Н.С.* Указ. соч. С.195-196.

³ *Редько Н.Л.* Указ. соч. С.73.

зарубежных странах надзор (имеющий различные формы и названия) предполагает не только применение принуждения, но и различные формы социализации лица.

Логика развития отношений, связанных с постпенитенциарным контролем, подсказывает вероятность развития законодательства об административном надзоре именно в этом направлении. Так, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»)¹ предусмотрено создание службы пробации, обеспечивающей социально-психологическое сопровождение лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и реабилитационное насыщение приговоров судов, в части реализации принудительных мер воспитательного воздействия, реализация технологий восстановительного правосудия и проведения примирительных процедур.

Таким образом, с установлением административного надзора должно связываться не только разрешение органу власти применить меры принуждения к поднадзорному лицу, но и возложение на такой орган комплекса обязанностей, связанных с заботой о поднадзорном. Не исключено, что по мере развития и совершенствования законодательства, суд будет обязан не только установить административные ограничения, но и установить в решении обязанности органа власти по отношению к поднадзорному.

Именно с этих позиций должен быть разрешен вопрос об осуществлении судом профилактической функции по делам об

¹ *Собрание законодательства РФ*. 24.11.2008. №47. Ст. 5489.

административном надзоре, которая является конкретизацией такой цели¹, сформулированной в ст.2 ГПК, как укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений. Казалось бы, ни по одной другой категории гражданских дел суд так непосредственно не осуществляет предупреждение правонарушений, как по делам об административном надзоре. Решение суда об установлении административного надзора и его исполнение органом внутренних дел напрямую влияет на поведение лица в направлении предупреждения совершения им новых правонарушений. Однако, с учетом обозначенных выше приоритетов, на первый план при рассмотрении таких дел должна выходить не цель профилактики, которая, несомненно, имеет весьма важное значение², а задача обеспечения прав лица, подвергаемого или подвергнутого административному надзору.

Решение судом перечисленных социально-значимых задач напрямую связано с проблемой определения баланса активности суда и участников процесса. Ученые-процессуалисты и представители науки административного права, как правило, сходятся во мнении при определении такого баланса: «в административном судопроизводстве судья не может быть арбитром по аналогии с рассмотрением гражданского дела. Его задача состоит в том, чтобы, соблюдая принципы состязательности и открытости процесса, учесть реальное неравенство в правовых позициях сторон в сфере публичной власти», суд «обязан в административном судопроизводстве выполнять активную (инквизиционную) роль...»³; по делам, возникающим из публично-правовых отношений «установление истины по делу и

¹ Укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений Г.А.Жилин определяет как *факультативную цель гражданского судопроизводства*. См.: Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С.13.

² О важности процессуальной профилактики в науке гражданского процесса имеется немало авторитетных работ. См.: Чечина Н.А. Воспитательная функция советского гражданского процессуального права. Издательство Ленинградского университета, 1972. С.109-110; Мурадьян Э.М. Гражданское судопроизводство: необходимость перемен // Советская юстиция. 1986. №13. С.14-15; Полудняков В. Перемены необходимы, но реальные // Советская юстиция. 1987. №6. С.26-27; Алексеев В., Савицкий В. О процессуальной профилактике // Советская юстиция. 1987. №6. С.27-28; Тихина В.Г. Профилактическая функция советского гражданского процесса // Право и демократия. Выпуск-2. Межведомственный сборник научных трудов. Минск, 1989. С.91-92.

³ Салищева Н.Г. Проблемы административного судопроизводства // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства: По материалам научно-практической конференции. Москва, 28.05.2001 г. М., Городец, 2001. С.163.

постановление законного решения возможно при условии максимальной активности суда в истребовании необходимых доказательств, без наличия которых невозможно разрешение дела по существу»¹.

Вполне очевидно, что моделирование порядка рассмотрения дел об административном надзоре по состязательной модели, принятой в исковом производстве, не всегда позволит обеспечить решение судом перечисленных выше задач. Так, например, нельзя исключать, что сотрудник полиции — представитель органа власти в суде, специализирующийся на делах об административном надзоре, осведомленный в тонкостях ведения и оформления соответствующей документации, на фоне бездействия и безграмотности лица, отбывшего наказание, сможет без труда убедить суд в необходимости установления административного надзора или принятия других актов, тогда как юридические основания для этого будут отсутствовать или будут представляться сомнительными. Без активности суда, прежде всего, в сфере доказывания правильное разрешение дела здесь будет невозможно.

Однако ошибочно полагать, что логика взаимодействия противоборствующих лиц по таким делам всегда сводится к тому, что «сильная» сторона — орган власти противостоит «слабой стороне» — настоящему или предполагаемому поднадзорному. Ситуация может сложиться таким образом, что профессиональный представитель, приглашенный поднадзорным лицом, и явно превосходящий в юридическом мастерстве представителя органа внутренних дел, для которого участие в суде не является основной служебной функцией, за счет умелого манипулирования доказательствами сможет добиться досрочного прекращения административного надзора, хотя бы в действительности основания для этого и отсутствовали. Очевидно, что и в этой ситуации активность суда не будет лишней.

¹ Попова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений: Автореф. дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2002. С.22.

Вместе с тем, нецелесообразным представляется и моделирование порядка рассмотрения таких дел исключительно по следственной модели, поскольку суд может быть не осведомлен об обстоятельствах, способствующих или препятствующих установлению административного надзора, а также о других юридически значимых обстоятельствах и подтверждающих их доказательствах, имеющихся по конкретному делу.

Баланс активности суда и участников процесса должен определяться с учетом следующих позиций.

1. В соответствии с ч.2ст.249 ГПК, при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, подвергаются штрафу в размере до одной тысячи рублей. Это общее, для дел, возникающих из публичных правоотношений, положение отдельно продублировано применительно к делам об административном надзоре: «суд при необходимости может затребовать иные документы и материалы» (ч.6ст.261.6 ГПК). Такое дублирование представляется излишним, поскольку, во-первых, общая и специальная нормы, воспроизводя со смысловой точки зрения одинаковую идею, имеют некоторые редакционные отличия (вроде, например, ссылки на наличие «необходимости» истребования), создающие впечатление их различного содержания; во-вторых, норма ч.6ст.261.6 ГПК в тексте нормативно-правового акта оказывается разобщенной с санкцией за непредставление доказательств.

Если суд полагает, что представленных заявителем и заинтересованным лицом документов недостаточно для принятия законного и обоснованного решения, он обязан восполнить неполноту материалов дела и запросить необходимые доказательства по собственной инициативе. Речь при этом должна идти не только о «документах и материалах», а о праве суда проявить инициативу в привлечении к материалам дела по собственной

инициативе любых средств доказывания (например, вызвать и допросить лиц в качестве свидетелей).

2. Многочисленные указания закона об обязательности приложения к заявлениям по делу об административном надзоре определенных письменных доказательств заставляют обратиться к проблеме необходимых доказательств, используемых по делам об административном надзоре. Так, к заявлению об административном надзоре прилагаются копия приговора суда и постановление начальника исправительного учреждения о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания (ч.3ст.261.6 ГПК). К заявлению органа внутренних дел также требуется приложение документов и материалов, свидетельствующих о совершении данным лицом административных правонарушений (ч.4ст.261.6 ГПК). К заявлению о досрочном прекращении административного надзора или частичной отмене ранее установленных административных ограничений прилагаются документы и материалы, содержащие сведения, характеризующие лицо, в отношении которого установлен административный надзор (ч.5ст.261.6 ГПК).

Однако, проблема «необходимых доказательств» является неоднозначной в науке гражданского процессуального права. Прежде всего, данная проблема, как верно замечает И.В.Решетникова, оказалась вызвана к жизни необходимостью привлечения определенных средств доказывания для установления обстоятельств дела¹. Речь идет о допустимых доказательствах с т.н. «позитивным» характером содержания², т.е. вытекающих «из прямого предписания закона о необходимости подтверждения фактов определенным средством доказывания, но без исключения возможности использования других доказательств»³. Как писал А.Козлов, «некоторые факты влекут

¹ См.: Решетникова И.В. Курс доказательственного права в российском гражданском судопроизводстве. М., 2000. С.146.

² См.: Козлов А. Доказательства, необходимые для разрешения гражданско-правовых споров // Советская юстиция. 1979. №2. С.22; Молчанов В.В. Собираение доказательств в гражданском процессе. Издательство Московского университета, 1991. С.31.

³ Треушников М.К. Судебные доказательства. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С.141.

юридические последствия лишь в том случае, если они закреплены в соответствующих документах. Эти документы при доказывании наличия или отсутствия юридических фактов выступают как необходимые доказательства»¹. В.В.Молчанов характеризует необходимые доказательства как предположительно несущие наибольшее количество информации при высокой степени ее достоверности, в связи с чем, для их обозначения автором предлагается термин «доказательства, обладающие наибольшим объемом информационного содержания»². И.М.Зайцев уточнял, что необходимыми являются не сами доказательства, как информация о фактах, а определенное средство доказывания³. Вопреки данному мнению, Е.А.Шараева считает, что «необходимость доказательства определяется не его формой, а значимостью сведений, содержащихся в нем»⁴.

На круг необходимых доказательств прямо указывается авторами при характеристике особенностей доказывания по отдельным категориям дел⁵. Функция правил о необходимых доказательствах определяется через руководство к совершению процессуальных действий по доказыванию, в стимулировании к проявлению активности в доказательственной деятельности⁶. По утверждению составителей практического пособия, посвященного необходимым доказательствам, категория необходимых доказательств была разработана Верховными судами⁷ (в период существования советской судебной системы). Традиционным является указание, прежде всего, на практическую значимость категории «необходимые доказательства»⁸.

¹ Козлов А. Указ. соч. С.21-22.

² Молчанов В.В. Указ. соч. С.30,32.

³ См.: Зайцев И.М. Необходимые доказательства // Приводится по: И.М.Зайцев. Научное наследие. В 3-х томах. Том 3: Избранные статьи. Часть 1: 1963-1988 гг. / Составитель А.И.Зайцев. Саратов, 2009. С.274.

⁴ Шараева Е.А. Роль и назначение необходимых доказательств в арбитражном процессе: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С.9,11.

⁵ См.: Решетникова И.В. Указ. соч. С.209 и др.

⁶ См.: Рубеко Г.Л., Колисниченко Е.А. Необходимые доказательства как средства судебного доказывания в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. №12. С.35.

⁷ См.: *Необходимые доказательства и практика их использования в гражданском процессе*. Практическое пособие / Под ред. Н.Н.Богатырева. Издательство Саратовского университета, 1987. С.4.

⁸ Зайцев И.М. Необходимые доказательства. С.273.

Вопрос об актуальности категории «необходимые доказательства» применительно к делам, возникающим из публично-правовых отношений, поставлен Ю.А.Поповой, которая определяет рассматриваемое понятие как «сведения, полученные судом из установленных законом источников, без наличия которых суд не может разрешить дело по существу»¹. Милицейские документы, как письменные доказательства, были исследованы в работе Н.А.Жильцовой, указавшей на то, что судебной практикой для каждой разновидности гражданско-правовых споров, в которых участвуют органы милиции, разработана собственная совокупность доказательств, являющихся необходимыми².

Проблема необходимых доказательств, спроецированная на такой этап доказывания как оценка доказательств, предстает как проблема достаточности доказательств. Как отмечает М.К.Треушников, «оценка доказательств с точки зрения их достаточности и взаимной связи состоит в том, чтобы устранить противоречия между доказательствами, ликвидировать сомнения в истинности вывода, извлекаемого из всей совокупности полученной доказательственной информации. При недостаточности доказательств выводы суда относительно фактических обстоятельств дела становятся вероятными», тогда как решение суда не может быть основано на вероятных выводах и суждениях³. Авторы упомянутого практического пособия также подчеркивает эту связь: одна из наиболее сложных проблем заключается в «определении того состава средств доказывания, который содержал бы достаточные фактические данные для законного и обоснованного разрешения заявленных требований»⁴. И.М.Зайцевым показан механизм выявления необходимых доказательств, который определяется характером спорного правоотношения, содержанием разрешаемого спора о праве, избранием нормы материального права, на основе которой он будет

¹ Попова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений. С.27.

² См.: Жильцова Н.А. Указ. соч. С.24.

³ См.: Треушников М.К. Судебные доказательства. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С.155.

⁴ Необходимые доказательства и практика их использования в гражданском процессе. С.3.

разрешен и «содержащиеся в ней юридические факты определяют состав необходимых средств доказывания»¹.

По принятой классификации письменных доказательств, приговоры суда можно отнести к официальным письменным доказательствам². Часть 1 статьи 71 ГПК относит к письменным доказательствам не только приговоры, но и иные судебные постановления. Нет никаких препятствий к тому, чтобы причислять к письменным доказательствам также материалы, касающиеся привлечения лица к административной и дисциплинарной ответственности, и дающие суду основания для установления административного надзора. *Соответствующие материалы можно квалифицировать как необходимые доказательства, получение которых судом является обязательным по делу об установлении административного надзора.*

3. Доказывание по делам об административном надзоре не сводится к формальной проверке судом наличия документов, из которых вытекает необходимость установления административного надзора. По рассматриваемой категории дел суд также дает оценку имеющихся доказательств по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств (ч.1ст.67 ГПК).

Результаты доказывания по делам об административном надзоре не являются безальтернативными в том отношении, что суд, убедившись в наличии судимости лица за определенные преступления на основании представленного в материалы дела приговора и в последующей «неблагонадежности» такого лица, позволяет применение административного надзора.

Существование «необходимых доказательств» не посягает на принцип свободной оценки доказательств. В российском гражданском процессе действует принцип непредустановленности судебных доказательств (или

¹ Зайцев И.М. Необходимые доказательства. С.276.

² См.: Треушников М.К. Указ. соч. С.228.

свободной оценки доказательств), противопоставляемый принципу формальной оценки доказательств, «когда доказательственная сила отдельных средств доказывания определяется не судьями, а самим законом, и судьи не вправе дать доказательствам иную оценку или отвергнуть их»¹. Как справедливо отмечается в литературе, необходимые доказательства не наделены заранее определенной доказательственной силой, они не имеют и не могут иметь преимуществ перед другими доказательствами².

С юридической стороны, выступающие доказательствами по делу акты о привлечении лица к ответственности, оцениваются наряду с другими доказательствами и не имеют заранее установленной силы (ч.2ст.67 ГПК), но с фактической стороны сложно представить себе доказательства по делу об административном надзоре, превосходящие акты правоприменительных органов по юридической силе и доказательственному значению. Такой вывод, прежде всего, является справедливым для постановлений органов судебной власти.

Однако, период действия административного надзора в советский период дает примеры не только успешной профилактики преступлений со стороны ранее судимых лиц, но и примеры злоупотреблений органами милиции рассматриваемым средством, при которых ситуации якобы имевшего место нарушения надзорных ограничений создавались искусственно, а зачастую и провоцировались органами охраны правопорядка. Данное средство использовалось и для внеправового воздействия на преступный элемент. Не может считаться полностью изжитой также негативная и незаконная практика составления протоколов о якобы мелком хулиганстве (ст.20.1 КоАП) в отношении лиц, задерживаемых органами милиции (полиции), по другим основаниям и для других целей (например, для «отработки» лица на причастность к совершенному преступлению), в связи с чем, нельзя исключать искусственное создание оснований для

¹ Треушников М.К. Указ. соч. С.162-163.

² См.: Козлов А. Указ. соч. С.22; *Необходимые доказательства и практика их использования в гражданском процессе*. С.4.

продления административного надзора. Аналогичным образом, при обращении в суд исправительного учреждения, заявитель также является субъектом, уполномоченным на привлечение лица к дисциплинарной ответственности, т.е. лицом, наделенным правом формировать наличие основания для удовлетворения собственно заявления. Так, например, в кассационной жалобе по делу об установлении административного надзора в отношении Ш., кассатор утверждал, что большинство взысканий было наложено на него вследствие личной неприязни к нему начальника оперативного отдела исправительной колонии, тогда как указанные взыскания были безосновательными¹. В связи с этим, суд должен быть вооружен эффективными средствами для противодействия незаконным обращениям с заявлениями об установлении (в т.ч. повторном) административного надзора со стороны возможных заявителей по делу. Таким средством следует признать включение в предмет доказывания по делу об административном надзоре фактов законности и обоснованности постановлений, вынесенных несудебными органами (о привлечении к административной и (или) к дисциплинарной ответственности), в случаях, когда такие постановления выступают основанием для установления (в т.ч. повторного) или продления административного надзора.

Если суд придет к выводу о недоказанности совершения лицом административного или дисциплинарного правонарушения; незаконности постановления о привлечении лица к административной или дисциплинарной ответственности, состоящей в привлечении лица за пределами установленного срока давности, в отсутствии компетенции у органа, осуществившего привлечение к ответственности, в отсутствии состава правонарушения в действиях лица и т.д., то выводы об этом суд может изложить в мотивировочной части решения и отказать органу внутренних

¹ *Определение Судебной коллегии по уголовным делам Свердловского областного суда // Бюллетень Судебной практики по уголовным делам Свердловского областного суда (третий квартал 2011 г. (30)) // Информационная правовая система «КонсультантПлюс».*

дел в удовлетворении заявления (если для удовлетворения требований не имеется иных оснований).

Впоследствии высказанное диссертантом предложение было подвергнуто критике в литературе¹ и не нашло поддержки в судебной практике. Так, Пленум Верховного Суда РФ в п.17 Постановления №22 указал: «законность и обоснованность постановления начальника исправительного учреждения о признании лица злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, а также постановлений по делам об административных правонарушениях..., послуживших основанием для обращения исправительного учреждения или органа внутренних дел с заявлением... не входит в предмет доказывания по делам данной категории».

Главным доводом в пользу установления соответствующей обязанности суда должно быть и то, что заявитель по делу об административном надзоре одновременно может являться (и чаще всего является) органом, осуществляющим привлечение к административной или дисциплинарной ответственности поднадзорного лица, т.е. фактически субъектом, во власти которого находится создание предпосылок для удовлетворения собственных требований. С учетом этого, *судебная проверка и, возможно, переоценка оснований для установления административного надзора является не просто возможной, а необходимой и обязательной для суда.*

Косвенно, такая задача ранее вменялась в обязанность суду, решающему вопрос о привлечении субъекта к уголовной ответственности за нарушение правил административного надзора. Так, в абз.2 п.5 Постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 16.12.1986 г. №4 «О судебной практике по делам о нарушении правил административного

¹ Так, отмечалось, что «указанные постановления являются актами, вступившими в законную силу и подлежащими обязательному исполнению, существуя для суда как данность при рассмотрении дела. Входить в обсуждение указанных вопросов суд мог бы в случае, если бы только эти постановления оспаривались в установленном законом порядке. Оценивать обоснованность привлечения указанных лиц к административной ответственности суд не вправе, так как это не предмет его исследования». См.: *Женетль С.З. Проблемы установления административного надзора: вопросы теории и судебной практики* // Российский судья. 2013. №1. С.42-45.

надзора»¹, суду предлагалось при решении вопроса о наличии в действиях лица признаков злостного нарушения правил административного надзора для целей привлечения такого лица к уголовной ответственности, проверить законность и обоснованность применения мер административного взыскания за предыдущие правонарушения. Аналогичные тенденции демонстрирует и современная судебная практика по административному надзору. Так, в ряде решений судов по делам об установлении административного надзора², несмотря на то, что лицо, освобожденное из мест лишения свободы, не отрицало факта совершения административного правонарушения, подробно описываются совершенные лицами административные деликты; указывается на доказательства, подтверждающие их совершение – протокол по делу об административном правонарушении; указывается административное наказание, которое понес нарушитель. Так, по делу об установлении административного надзора в отношении Шилина А.А. суд в решении указал, что «процедура признания Шилина А.А. злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания... исправительным учреждением соблюдена, основанием к признанию осужденного таковым послужило совершение им в течение одного года повторного нарушения установленного порядка отбывания наказания, при назначении за каждое из них взыскания в виде водворения в штрафной изолятор на срок до 15 суток»³.

4. Затронутая нами проблема – это одновременно *проблема преюдициальности актов, выступающих в качестве необходимых доказательств по делу об административном надзоре, для гражданского*

¹ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1987. №3.

² См. например: *Решение* Заводского районного суда г.Саратова от 05.03.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Ковшова Д.В.; *Решение* Заводского районного суда г.Саратова от 14.03.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Убейконева В.И. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. (дата обращения: 15.10.2012).

³ См.: *Решение* Ленинского районного суда г.Саратова от 14.03.2012 г. по делу №2-1238/2012 // <http://leninsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. Аналогичный подход встречается и по другим делам. См. например: *Решение* Ленинского районного суда г.Саратова от 10.02.2012 г. по делу №2-669/2012 // <http://leninsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. (дата обращения: 15.10.2012).

судопроизводства. Как уже отмечалось, в составе юридических фактов, выступающих основанием для установления административного надзора, основное место занимают факты привлечения лица к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности, установленные вступившими в законную силу актами судов и иных юрисдикционных органов. По нашему мнению, ошибочно было бы квалифицировать факты, содержащиеся в актах таких судебных и несудебных органов, как преюдициально-установленные для дел об административном надзоре.

Во-первых, в силу ч.4ст.61 ГПК, вступивший в законную силу приговор суда по уголовному делу обязателен для суда, рассматривающего дело о гражданско-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесен приговор суда, по вопросам, имели ли место эти действия и совершены ли они данным лицом. Таким образом, в гражданском процессе сфера преюдиции приговора ограничена гражданско-правовыми последствиями действий осужденного, выступающего ответчиком по гражданскому делу. Как было доказано выше, административный надзор сопряжен с ограничением гражданских прав субъекта, однако само по себе установление административного надзора нельзя отнести к гражданско-правовым последствиям действий лица.

Во-вторых, за совершение административного правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность, лицо может быть привлечено к ответственности на основании постановления как судебного, так и несудебного органа. На основании ч.2ст.61 ГПК, обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда. ГПК не конкретизирует разновидность процесса, в рамках которого вынесено судебное постановление, имеющее преюдициальное значение для гражданского дела. Таким образом, из буквального смысла нормы вытекает, что это может быть

постановление по делу об административном правонарушении, принятое в порядке, установленном КоАП. В абз.4п.8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 г. №23 «О судебном решении»¹, путем применения по аналогии норм гражданского процессуального закона о преюдициальности приговора суда по уголовному делу, предлагается также определять значение постановления суда по делу об административном правонарушении, которое становится обязательным для суда, рассматривающего гражданское дело, о гражданско-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесено это постановление (решение).

Вопрос о преюдиции для гражданского процесса постановления несудебного органа о привлечении к административной ответственности, а также постановления начальника исправительного учреждения о признании лица злостным нарушителем, представляется еще более неясным. Как замечал К.С.Юдельсон, «несмотря на всю широту судебной прерогативы по оценке правомерности административных актов должностных лиц, определенные вопросы относятся к их исключительной компетенции и не подлежат судебной проверке»². Я.Л.Штутин писал о том, что не все административные акты имеют для гражданского судопроизводства предрешающее значение, поскольку законность некоторых из них может быть предметом судебной проверки³. Обсуждая вопрос о преюдициальном значении актов административных органов для гражданского процесса, А.П.Еремкина приходит к выводу об отсутствии свойств преюдициальности у административных актов, поскольку такие акты, обладая свойством общеобязательности, тем не менее, не обладают свойством неизменяемости и могут выступить предметом судебной проверки⁴. Речь в данном случае идет

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. №2. 2004.

² Юдельсон К.С. Проблема доказывания в советском гражданском процессе // Приводится по: Юдельсон К.С. Избранное: Советский нотариат. Проблема доказывания в советском гражданском процессе. М., 2005. С.568.

³ См.: Штутин Я.Л. Предмет доказывания в советском гражданском процессе. М., 1963. С.156-157.

⁴ См.: Еремкина А.П. Преюдиции в советском гражданском процессе: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1970. С.12-13.

об условной преюдиции, когда акты правоприменяющих органов обязательны для суда, однако не исключается их проверка¹. Разделяя высказанное мнение, О.Е.Шешенина пишет, что «цель суда в данном случае – рассмотрение дела по существу, разрешение спора о праве на основе имеющихся доказательств, в том числе актов органов управления, однако если лица, участвующие в деле, оспорят акт или у суда возникнет сомнение в его законности, суд может проверить его с точки зрения соблюдения правил о подведомственности и соответствия закону»². Таким образом, административные акты не обладают каким-либо предрешающим для гражданского процесса значением; необязательны для суда, рассматривающего дело об административном надзоре; подлежат оценке, наряду с другими доказательствами, что в контексте высказанного нами выше предложения, должно означать право суда оценивать законность таких актов.

В-третьих, в предмет доказывания по делу об административном надзоре входят не столько факты, установленные постановлением суда по другому делу, сколько факты наличия постановления правоприменительного органа определенного содержания. Из такого постановления суд должен иметь возможность сделать определенное юридическое суждение – о совершенном лицом ранее опасном или особо опасном преступлении, о совершении административных правонарушений определенной категории и т.д.

4. На основании ч.3ст.246 ГПК, при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, *суд не связан основаниями и доводами заявленных требований*. Это общее положение, применительно к делам об административном надзоре, обретает свою специфику, которую можно выразить через следующие обстоятельства:

¹ Там же. С.2.

² Шешенина О.Е. Реализация преюдициальности актов органов государственного управления по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья // Реализация процессуальных норм органами гражданской юрисдикции. Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1988. С.21.

А. По делам об административном надзоре суд устанавливает действительные обстоятельства, являющиеся основаниями для установления, продления, изменения или прекращения административных ограничений, вне зависимости от того, ссылается ли на них заявитель или заинтересованное лицо. Суд должен установить всю совокупность обстоятельств, могущих повлиять на возникновение, изменение или прекращение правоотношения по административному надзору. Неполнота таких обстоятельств должна быть восполнена судом путем реализации своих полномочий в получении доказательств по делу. Если субъекты производства по делу об административном надзоре, не ссылаются на юридически значимые обстоятельства дела, суд должен поставить такие обстоятельства на обсуждение и принять меры к их установлению. Так, по одному из дел об установлении административного надзора заявитель требовал установить надзор сроком на 1 год, однако суд, установив, что судимость лица погашается 02.08.2012 г., т.е. до истечения годичного срока, удовлетворил требование об установлении административного надзора только на срок до погашения судимости¹.

Б. Совершаемые субъектами производства по делу об административном надзоре распорядительные действия в виде отказа от требований или признания требований должны приниматься судом с учетом наличия действительных оснований для совершения соответствующих действий. Содержание распорядительных действий в производстве об административном надзоре рассматривается нами далее в связи с анализом правового положения субъектов, участвующих в таких делах, пока следует ограничиться лишь предварительным замечанием о том, что совершение распорядительных действий в виде отказа заявителя от заявления или признания требований заинтересованным лицом возможны, однако необязательны для суда. Главным ориентиром для принятия или непринятия

¹ См.: *Решение* Заводского районного суда г.Саратова от 07.03.2012 г. по делу №2-610/12 об установлении административного надзора в отношении Баклушина Д.В. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. (дата обращения: 15.10.2012).

соответствующих действий должно служить действительное наличие оснований для их совершения. Одинаково неприемлемым будет являться принятие судом как отказа заявителя от требований об установлении административного надзора при действительном наличии оснований для его установления, так и признания требований заинтересованным лицом при действительном отсутствии оснований для установления административного надзора. Пленум Верховного Суда РФ в п.18 Постановления №22 предлагает руководствоваться при решении вопроса о принятии отказа заявителя от требований несколько иными критериями – непротиворечие отказа закону, осознание заявителем последствий отказа, ненарушение прав и свобод поднадзорного в случае если заявление касается досрочного прекращения административного надзора или частичной отмены административных ограничений.

В.Несвязанность суда числом и содержанием требуемых к установлению, дополнению или отмене административных ограничений определяется тремя факторами: 1) императивными требованиями закона; 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. Рассмотрим обозначенные факторы более подробно.

1) Императивные требования закона. Закон об административном надзоре в качестве административного ограничения, обязательного к установлению, указывает на такое, как обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации (ч.2ст.4). Если предположить, что вопрос о данном ограничении не будет поставлен в заявлении об установлении административного надзора, то суд обязан будет применить его по

собственной инициативе¹. Соответственно, требование об отмене данного ограничения в рамках рассмотрения дела о частичной отмене административных ограничений удовлетворению не подлежит.

2) *Запрет для суда ухудшать правовое положение поднадзорного по сравнению с тем, как его требует определить орган власти или сам поднадзорный, выступающий заявителем по делу.* В ч.2ст.261.6 ГПК предусмотрено такое требование к заявлению по делу об административном надзоре, как указание на предлагаемые к отмене или установлению виды административных ограничений. Таким образом, органу, обращающемуся в суд или поднадзорному, предоставлено право варьировать число и содержание административных ограничений, предлагаемых, соответственно, к установлению или к отмене. Формирующаяся на настоящий момент практика по делам об административном надзоре свидетельствует о том, что органы полиции разных субъектов РФ обращаются в суды с требованиями об установлении различных административных ограничений². Так, например, если органы внутренних дел направляют в районные суды г.Саратова требования об установлении таких административных ограничений как запрет пребывания вне жилого помещения в определенные часы, запрет выезда за пределы г.Саратова, то органы внутренних дел г.Самары «предпочитают» вместо ограничения в виде запрета выезда обращаться с требованиями об установлении административного ограничения в виде запрета посещать бары, рестораны и иные организации общественного питания, осуществляющие продажу алкогольной продукции на разлив.

Исходя из недопустимости ухудшения положения лица, в отношении которого поставлен вопрос об установлении административного надзора, следует отрицательно отнестись к возможности суда применить административные ограничения, о которых его «не просит» заявитель, т.е. фактически расширить состав принудительных мер. Равным образом, суд не

¹ На данное обстоятельство указано также в абз.4п.22 Постановления №22.

² Соответствующие судебные акты приводятся на страницах настоящей работы, а также доступны в архиве суда и на официальном сайте суда в сети «Интернет».

вправе по делу о досрочном прекращении административного надзора или о снятии ряда административных ограничений вынести решение о дополнении административных ограничений.

3) Дозволение улучшить правовое положение поднадзорного, хотя бы в требовании заявителя и не содержалась просьба об этом. Выдвинутый тезис может подразумевать несколько ситуаций. Так, суд должен быть наделен правом снять ограничения, просьба о снятии которых не содержится в заявлении о частичной отмене административных ограничений, а также правом применить только часть ограничений, о применении которых просит орган власти.

Если по делу о снятии административных ограничений, возбужденных на основании заявления самого поднадзорного или органа внутренних дел, суд, с учетом имеющихся в деле доказательств, придет к выводу о том, что поведение лица позволяет досрочно прекратить административный надзор, он должен быть наделен правом принять соответствующее решение о прекращении надзора. Помимо рассуждений о необходимости защиты интересов поднадзорного, можно сослаться на то, что отсутствие подобной возможности будет вынуждать суд отказать в удовлетворении требования об отмене административных ограничений, тогда как основания для сохранения административного надзора вообще отпали. Это приведет к тому, что, несмотря на отсутствие оснований для сохранения административного надзора вообще, лицо не вправе будет получить даже малейшее послабление.

Если органом внутренних дел или поднадзорным будет подано заявление о досрочном прекращении административного надзора, суд, установив, что поведение лица не «дотягивает» до полного прекращения надзора, может, отказав в удовлетворении заявления, ограничиться снятием ряда административных ограничений, хотя бы просьба об этом в заявлении и не содержалась.

В Постановлении №22 идея о несвязанности суда количеством и содержанием административных ограничений оказалась проведена

непоследовательно, главным образом потому, что установление или снятие таких ограничений судом определяется полностью его усмотрением, практически не связано с позицией органа власти, а зависит только от конкретных обстоятельств дела: «суд вправе установить иные, не указанные в заявлении исправительного учреждения или органа внутренних дел административные ограничения» (абз.3п.22); «при этом суд с учетом конкретных обстоятельств дела по своему усмотрению вправе установить административные ограничения, о применении которых не указано в заявлении органа внутренних дел, а также принять решение об отмене административных ограничений, о снятии которых не ходатайствует заявитель» (абз.2п.27).

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

Вопрос о субъектах гражданского 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.

¹ См. например: *Чечот Д.М.* Участники гражданского процесса. М., 1960; *Шакарян М.С.* Субъекты советского гражданского процессуального права. М., 1970; *Шакарян М.С.* Учение о сторонах в советском гражданском процессе: Учебное пособие. М., 1983; *Мельников А.А.* Указ. соч. С.157, 161-164; *Трещева Е.А.* Субъекты арбитражного процесса. Часть I: Общие теоретические вопросы понятия и классификации субъектов: монография / Е.А.Трещева; Федеральное агентство по образованию. Самара, 2006; *Трещева Е.А.* Субъекты арбитражного процесса. Часть II: Правовое положение лиц, участвующих в деле, в арбитражном процессе: монография / Е.А.Трещева; Федеральное агентство по образованию. Самара, 2007 и др.

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 правоотношений, 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

¹ Критические замечания в адрес процессуального обозначения субъектов производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, приведены в работе Ю.А.Поповой. См.: *Попова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений. С.24.*

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

¹ Шакарян М.С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления. М., 1978. С.6-7.

² Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С.32.

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.

Процессуальный статус органа внутренних дел и исправительного учреждения как возможных заявителей по делу об административном надзоре. Процессуальная правосубъектность² органов, наделенных правом обращения в суд по делу об административном надзоре, вытекает из содержания нормативно-правовых актов, в которых установлено, что данные органы имеют права юридического лица и, соответственно, могут выступать истцом или ответчиком в суде (ч.1ст.48 ГК). В.Е.Чиркин, характеризуя орган публичной власти в качестве юридического лица, определял его как «публично-правовое образование, обладающее делегированной ему публичной властью в пределах компетенции по управлению, установленной законами (иными актами вышестоящих органов), находящееся в отношениях

¹ См.: Жильцова Н.А. Указ. соч. С.18.

² Данный термин применительно к гражданскому судопроизводству был предложен Н.А.Чечиной, и под ним подразумевалась возможность одновременно иметь определенный законом комплекс процессуальных прав и обязанностей, а также способность своими действиями осуществлять их. См.: Чечина Н.А. Гражданские процессуальные правоотношения. Издательство Ленинградского университета, 1962. С.25.

субординации, имеющее особый состав «членов» (штат публичных служащих), могущее иметь некоторые элементы гражданской правосубъектности в пределах закона...»¹. Н.А.Жильцова в качестве условия гражданской процессуальной правосубъектности органа милиции называет наделение его определенной компетенцией, тогда как для участия органа милиции в гражданском судопроизводстве в качестве хозяйствующего субъекта необходимо обладание статусом юридического лица². Действующие законодательные и подзаконные акты отчасти устраняют почву для спора, однако не снимают всех возникающих здесь проблем.

В соответствии со ст.6 Закона РФ от 21.07.1993 №5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»³, учреждения, исполняющие наказания, являются юридическими лицами.

Согласно п.3 Приказа МВД №818, административный надзор осуществляется подразделениями по организации и осуществлению административного надзора или должностными лицами, на которых возложены обязанности по осуществлению административного надзора, управлений, отделов Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям.

В соответствии с п.20 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденного Приказом МВД РФ от 21.04.2011 №222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»⁴, территориальный орган является юридическим лицом. В соответствии с ч.1ст.261.5 ГПК заявителем по делу о досрочном прекращении административного надзора выступает орган внутренних дел. Как установлено Приказом МВД РФ от 21.04.2011

¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е.Чиркин. М., 2007. С.120-121.

² См.: Жильцова Н.А. Указ. соч. С.17-18.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 19.08.1993. №33. Ст. 1316.

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. №28. 11.07.2011.

№222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»¹, начальник территориального органа осуществляет руководство территориальным органом на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на территориальный орган задач (п.14); представляет в судах интересы территориального органа (подп.19 п.17).

В п.6.4 Приказа МВД №818 содержится указание на то, что начальник территориального органа, организуя мероприятия по осуществлению административного надзора, направляет при наличии достаточных оснований на рассмотрение в суд заявления об установлении, продлении срока административного надзора, либо о его досрочном прекращении, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений. В решениях судов по делам об установлении административного надзора² оказалась воспринята эта неточная формулировка и указывается на то, что суд рассматривает и удовлетворяет заявление именно начальника, но не органа внутренних дел. При этом в случае участия в деле представителя, такой представитель выступает уже как представитель органа, но не представитель начальника органа внутренних дел³.

Таким образом, только начальник территориального органа внутренних дел, как руководитель юридического лица, имеет право подать заявление от имени органа внутренних дел; но такое обращение подается им не от своего имени как должностного лица, а от имени органа внутренних дел.

Данное положение не всегда учитывается и в ведомственном нормотворчестве. Некоторые предлагаемые Приказом МВД №818 к

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. №28. 11.07.2011.

² См. например: *Решение* Советского районного суда г.о.Самары от 15.11.2011 г. по делу об установлении административного надзора в отношении осужденного Агафонова Д.А. // Архив Советского районного суда г.Самары.

³ См. например: *Решение* Советского районного суда г.о.Самары от 20.01.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Ятманова А.С. // Архив Советского районного суда г.Самары

использованию формы заявлений, направляемые в суд, не могут быть приняты к производству судом в силу противоречия их гражданско-процессуальному закону. Так, в Приложении №7 к Порядку осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагается форма заявления о досрочном прекращении административного надзора.

В прилагаемой форме заявления в суд, подпись под заявлением ставит сотрудник, ведущий административный надзор, а начальник органа внутренних дел осуществляет только «согласование» заявления, для чего в типовой форме предусмотрена соответствующая графа. Процессуальный закон не знает такой формы выражения волеизъявления истца (заявителя) на обращение в суд (равно как и на совершение любых процессуальных действий) как «согласование». Даже если некий истец (заявитель) или лицо, имеющее право формировать волеизъявление истца (заявителя) и *согласно* с тем, что некто обратится в суд с определенным требованием от имени истца, это требует специального процессуального оформления (например, выдачи доверенности). Так, работнику не принадлежит право подачи иска от имени организации-работодателя без специального уполномочия, в качестве которого не может рассматриваться «согласование» искового заявления, поскольку согласие с формой и содержанием заявления еще не означает намерения на предъявление такого заявления в суд.

Неясной представляется и заключительная часть заявления, размещенного в Приложении №7, в которой содержится фраза следующего содержания: «С представлением о досрочном прекращении административного надзора ознакомлен», под которой поднадзорное лицо должно поставить свою подпись. Прежде всего, непонятно о каком представлении идет речь, ведь сам документ в суд назван «заявлением», но не «представлением». Как уже отмечалось, ГПК требует, чтобы к заявлению, направляемому в суд, прилагались копии заявлений по числу лиц, участвующих в деле. Предполагается, что суд осуществит рассылку таких

заявлений совместно с определением о возбуждении и подготовке дела, а также судебной повесткой, прежде всего, в адрес поднадзорного лица. Само по себе ознакомление поднадзорного с заявлением в суд не противоречит закону, но и не может считаться исполнением требований ГПК о надлежащем извещении лица. Вероятно, что эта нейтральная и избыточная с точки зрения закона мера не будет способствовать упрощению процессуальной деятельности. Кроме того, неясно, почему с другими заявлениями по делу об административном надзоре поднадзорный не ознакомляется.

Специфичным является *положение исправительного учреждения как заявителя по делам об административном надзоре*. Если орган внутренних дел обращается в суд с заявлением по делу об административном надзоре в «своем интересе», поскольку на него возложено осуществление административных ограничений, то исправительное учреждение устанавливает надзор на будущее время, когда заключенный покинет места лишения свободы. В соответствии с ч.4ст.173.1 УИК, администрация исправительного учреждения после вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, в течение семи дней направляет копию указанного решения в орган внутренних дел по избранному этим лицом месту жительства или пребывания.

В данном случае положение исправительного учреждения должно рассматриваться через призму его положения в структуре уголовно-исполнительной системы. Пункт 1 статьи 13 Закона РФ от 21.07.1993 №5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»¹, учреждения, исполняющие наказания, обязываются к обеспечению исполнения уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, которое в соответствии с п.1ст.1 УИК имеет своими

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 19.08.1993. №33. Ст. 1316.

целями исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами.

Процессуальные интересы органа внутренних дел и исправительного учреждения, как инстанций, призванных к выполнению функционально близких целей, не должны рассматриваться обособленно. С практической точки зрения, установление административного надзора более «удобно» для исправительного учреждения, где находится заключенный и в тот момент, когда контроль органов, исполняющих уголовные наказания, осуществляется непосредственно.

Процессуальное положение органа внутренних дел как заявителя по делам, возбуждаемым в интересах поднадзорного (о частичной отмене административных ограничений, о досрочном прекращении административного надзора), а также процессуальное положение поднадзорного по таким делам, достаточно специфично.

Полагаем, что даже общность юридических интересов по делу, не позволяет ставить данных субъектов на одну сторону процесса и рассматривать такие отношения в качестве отношений представителя и представляемого (между ними нет отношений представительства); как обращение в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц органа государственной власти, которому такое право предоставлено законом (ст.46 ГПК); как выступление «созаявителей» по делу (проекция правил о процессуальном соучастии на дела, возникающие из публичных правоотношений), поскольку поднадзорное лицо с заявлением в суд не обращалось.

Общность юридических интересов органа внутренних дел и поднадзорного в данном случае не меняет их процессуального положения как заявителя и заинтересованного лица по делу. Как уже отмечалось выше, спор о праве административном здесь может отсутствовать, однако его существование полностью отрицать не следует. Возможное совпадение интересов заявителя и заинтересованного лица не снимает с суда обязанность

проверить действительное наличие оснований для частичной отмены административных ограничений либо для досрочного прекращения административного надзора. Вопрос о допустимости признания требований заинтересованным лицом, которое в данном случае весьма вероятно, рассматривается нами далее.

За заявителем по делам об административном надзоре должно быть признано право на изменение предмета или основания заявленного требования, а также на отказ от требования. Возможность осуществления распорядительных прав сторон в делах, возникающих из публичных правоотношений, представляет известную проблему¹, однако, по нашему мнению, не стоит отрицать подобную возможность, т.к. подобные изменения, по мнению известных процессуалистов, не просто возможны, а порой необходимы².

Изменение обстоятельств может потребовать совершения соответствующих распорядительных действий. Так, например, если во время рассмотрения дела об административном надзоре приговор в отношении лица будет отменен в установленном законом порядке, то с отпадением оснований для административного надзора дальнейшее поддержание таких требований представляется бессмысленным. Изучение судебной практики показывает, что в ряде случаев суды отказ от требований об установлении административного надзора расценивают как отказ от иска и прекращают производство по делу;³ в других случаях – суд «просто не рассматривает» требования, которые заявитель не поддерживает. Так, по делу об установлении административного надзора в отношении Баклушина Д.В. представитель отдела полиции, первоначально обратившийся с требованиями

¹ См. например: *Мельников А.А.* Указ. соч. С.182; *Попова Ю.А.* Особенности проявления принципов диспозитивности и активности суда в производстве по делам из публичных правоотношений в свете нового процессуального законодательства // Новеллы гражданского процессуального права: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С.Шакарян. М., 2004. С.13-14 и др.

² См.: *Боннер А.Т.* Комментарий к главам 23-26 ГПК РФ. С.18.

³ См. например: *Определение* Ленинского районного суда г.Саратова от 09.02.2012 г. по делу №2-646/2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. (дата обращения: 15.10.2012).

об установлении административных ограничений в виде запрещения пребывать вне жилого помещения, запрета выезда за пределы г.Саратова и понуждении являться в отдел полиции каждую среду месяца, впоследствии просил не рассматривать требования в части запрещения пребывания вне жилого помещения, мотивировав это тем, что лицо удовлетворительно характеризуется по месту жительства, и работает по сменному графику, в т.ч. в ночную смену¹.

Изменение предмета требования по делу об административном надзоре может состоять в увеличении или уменьшении срока, на который планируется установление административного надзора, а также в изменении состава административных ограничений, планируемых к применению в отношении лица. Изменение основания требований по делу об административном надзоре может иметь место, например, в случае, когда в обоснование заявления о досрочном прекращении административного надзора заявитель первоначально ссылается на то, что лицо положительно характеризуется по месту работы, а затем на совершение поднадзорным какого-либо значимого общественного поступка (оказание органам расследования содействия в раскрытии преступления, информацию о котором получил поднадзорный). Совершаемые заявителем распорядительные действия должны приниматься судом с учетом сформулированных нами выше постулатов об активности суда, о несвязанности его позицией заявителя и пр.

Заявитель также может *расширять или сокращать число фактов, образующих основание заявленных требований*, если это ведет к сохранению предмета требования. Например, заявитель приводит дополнительные основания в пользу продления срока административного надзора (например, совершение лицом новых административных правонарушений) или

¹ См. например: *Решение* Заводского районного суда г.Саратова от 07.03.2012 г. по делу №2-610/12 об установлении административного надзора в отношении Баклушина Д.В. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. (дата обращения: 15.10.2012).

отказывается от упоминания фактов привлечения лица к административной ответственности в случае, если постановлением суда по другому делу такое привлечение заявителя к ответственности было признано незаконным.

Процессуальный статус поднадзорного лица как заявителя по делу об административном надзоре. Как уже отмечалось, поднадзорное лицо может обратиться в суд с требованиями о досрочном прекращении административного надзора и частичной отмене ранее установленных административных ограничений (ч.1ст.261.5 ГПК).

Установленный Законом об административном надзоре перечень прав поднадзорного лица свидетельствует о том, что большинство таких прав имеют процессуальный характер, и принадлежат субъекту не в силу их закрепления в Законе, а в силу его статуса как лица, участвующего в деле, в гражданском судопроизводстве (право обращаться в суд; обжаловать решения суда и др. – ст.10). В связи с этим, возникает их ненужное дублирование сразу в двух нормативно-правовых актах – в ГПК и в Законе об административном надзоре.

За заявителем должно быть признано право на изменение предмета и основания заявленных требований, формами реализации которого может служить изменение или замена предлагаемых к отмене административных ограничений; изменение или замена обстоятельств, служащих основанием досрочного прекращения административного надзора или отмены ряда надзорных ограничений.

Более сложным представляется вопрос о возможности заявителя отказаться от своих требований. В результате такого отказа может возникнуть ситуация, при которой суд, с одной стороны, будет видеть наличие оснований для прекращения надзора или отмены административных ограничений, а, с другой стороны, окажется связанным волеизъявлением заявителя, не поддерживающего свои требования.

В этом вопросе заслуживает внимания позиция Верховного Суда РФ, изложенная в п.26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от

10.02.2009 №2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»¹: «по смыслу норм, закрепленных в главах 23 и 25 ГПК РФ, возможность принятия судом отказа от принятого к производству заявления по данной категории дел не исключается. При решении вопроса о допустимости принятия отказа от заявления с учетом положений части 2 статьи 39, статьи 173 ГПК РФ суду следует выяснять мотивы, по которым заявитель отказывается от своих требований, является ли такой отказ его свободным волеизъявлением, не противоречит ли он закону и не нарушает ли права и свободы заявителя, а также других лиц, интересы которых он представляет, понятны ли заявителю последствия принятия судом отказа от заявления». Таким образом, если отказ от требований является свободным волеизъявлением заявителя, а не результатом оказанного на него давления, то суд должен принять заявленный отказ от требований и прекратить производство по делу. Сохранение или отмена мер административного надзора во многом зависят в т.ч. от желания и поведения самого лица. Следовательно, отказ от требований в суде гипотетически может свидетельствовать о том, что лицо осознает свою неготовность к избавлению от надзорных ограничений.

Право поднадзорного лица на судебную защиту по делам, связанным с административным надзором, не ограничивается возможностью обращения в суд по делам о досрочном прекращении административного надзора или снятием отдельных ограничений. Представляется, что поднадзорное лицо может обращаться в суд по любым вопросам, связанным с установленным надзором, за исключением тех, которые уже являлись предметом судебного рассмотрения. Так, в соответствии с ч.3ст.12 Закона об административном надзоре, орган внутренних дел может дать разрешение поднадзорному лицу,

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. №4. 2009.

на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с некоторыми исключительными личными обстоятельствами. Если орган внутренних дел неправомерно отказал лицу в даче такого разрешения, то обжалование действий органов внутренних дел, связанных с осуществлением административного надзора должно осуществляться в порядке, установленным для оспаривания решения, действия (бездействия) органов государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего (главы 25 ГПК).

Пункт 4 статьи 10 Закона об административном надзоре дает поднадзорному лицу право обжаловать действия (бездействие) органа внутренних дел при осуществлении административного надзора. Рассмотрение таких дел несколько выходит за рамки производства по делам об административном надзоре, поскольку оно непосредственно не связано с вопросами установления, продления или прекращения административного надзора.

Нельзя исключать и право поднадзорного лица на заявление исковых требований в случае, когда органами, осуществляющими надзор, будут нарушены его имущественные или личные неимущественные права. В этом случае поднадзорный может обращаться в суд в порядке искового производства с требованием о возмещении причиненного вреда (ст.1069 ГК).

Не вполне точным является противопоставление правового положения поднадзорного и его представителя. О таком противопоставлении косвенно свидетельствует формулировка ст.6 Закона и ч.1ст.261.5 ГПК о том, что административный надзор прекращается судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица *либо* его представителя.

Приведенное положение создает впечатление того, что представитель — это самостоятельная процессуальная фигура, действующая автономно от представляемого, которой принадлежит право обращения в суд. Между тем,

каких-либо специальных правил наделения полномочиями представителей и оформления таких полномочий по делам об административном надзоре не существуют, в связи с этим необходимо признать, что право представителя на подписание и предъявление в суд заявления о прекращении административного надзора должно быть специально предусмотрено в доверенности (ст.54 ГПК), выданной поднадзорным лицом своему представителю.

Процессуальный статус органа внутренних дел как заинтересованного лица по делу об административном надзоре. Орган внутренних дел может выступить в качестве заинтересованного лица по указанным выше категориям дел об административном надзоре, инициированным поднадзорным лицом. Приказ МВД №818 не содержит алгоритма действий или рекомендаций по участию представителя органа внутренних дел в подобном процессе. На наш взгляд, такое участие должно быть достаточно активным с тем, чтобы установить действительное существование обстоятельств прекращения административного надзора или отмены административных ограничений, и не допустить необоснованного прекращения административного надзора.

Полагаем, что признание органом внутренних дел требований поднадзорного о досрочном прекращении административного надзора или об отмене надзорных ограничений не является обязательным для суда и не ведет к автоматическому вынесению решения об удовлетворении заявленных требований в силу обстоятельств, рассматриваемых нами далее, применительно к анализу допустимости признания заявленных требований самим поднадзорным лицом.

Процессуальный статус лица, освобожденного из мест лишения свободы, как заинтересованного лица по делу об административном надзоре. Ошибочным следует признать всякое отождествление лица, в отношении которого испрашиваются административные ограничения, с третьим лицом без самостоятельных требований. Например, в судебной

практике по делам об административном надзоре выносятся определения, которыми со ссылкой на ст.43 ГПК лица привлекаются к участию в деле в качестве заинтересованных лиц¹. Применение в данной ситуации норм о третьих лицах является неоправданным и избыточным хотя бы потому, что в ГПК имеется специальная норма, устанавливающая, что дела об административном надзоре рассматриваются с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление (ч.1ст.261.7 ГПК). Однако такой акт привлечения ошибочен еще и потому, что сам факт подачи заявления органом внутренних дел и сам факт его принятия судом уже означают привлечение лица к участию в деле, подобно тому, как факт принятия искового заявления к производству суда означает привлечение к делу ответчика, и специального определения по этому поводу выносить не требуется.

Заинтересованное лицо по делу об административном надзоре может активно реализовать свои процессуальные права, возражая против установления или продления административного надзора, либо утверждая наличие оснований для его прекращения (будучи заинтересованным лицом, по делу о досрочном прекращении административного надзора, инициированного органом внутренних дел). По изученным диссертантом делам в большинстве случаев позиция лица сводилась к тому, что он «не возражал против установления административных ограничений». Суд при вынесении решения должен учесть и отразить позицию заинтересованного лица; указать, почему он признал заслуживающими или не заслуживающими внимания его доводы.

Неоднозначным представляется вопрос о допустимости признания поднадзорным предъявленных к нему заявителем требований. Речь может идти не только о ситуациях, когда заинтересованное лицо соглашается с частичной отменой административных ограничений либо с досрочным

¹ См. например: *Определение* Советского районного суда г.Самары от 16.02.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Болотникова А.И. // Архив Советского районного суда г.Самары.

прекращением административного надзора, но и о том, что лицо не будет возражать (признает требования) против установления (в т.ч. повторного), продления административного надзора, дополнения административных ограничений.

Полагаем, что признание заявления заинтересованным лицом не является решающим фактором для вынесения решения об удовлетворении требований. Так, по одному из дел лицо, освобожденное из мест лишения свободы, пояснило суду, что «после освобождения из мест лишения свободы... совершал административные правонарушения. Полагает справедливым осуществление над ним административного надзора и установление ограничений». Заводской районный суд г.Саратова указал на «согласие» Карташова С.К. на установление в отношении него административных ограничений, однако не ограничиваясь таким согласием, установил и мотивировал наличие действительных оснований для установления надзора¹.

Основания для установления, продления административного надзора, для изменения административных ограничений четко установлены законом и не зависят от позиции заявителя и заинтересованного лица. Суду и участникам процесса принадлежит лишь право установления, интерпретации и конкретизации фактов, служащих основанием для возникновения различных правовых последствий в сфере административного надзора (например, факта добросовестного соблюдения поднадзорным лицом административных ограничений). Таким образом, даже если заинтересованное лицо признает, что административный надзор в отношении него должен быть продлен, однако фактический состав, предусмотренный ст.7 Закона об административном надзоре, отсутствует, суд не вправе принять решение о продлении надзора. В этом плане удачным было бы

¹ См.: *Решение* Заводского районного суда г. Саратова от 01.03.2012 г. об установлении административного надзора в отношении Карташова С.К. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. (дата обращения: 15.10.2012).

придание универсального характера правилу ч.3ст.252 ГПК (относящегося к производству по делам о признании недействующими нормативно-правовых актов) о том, что «признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно».

В производстве по делам об административном надзоре как категории дел, входящей в производство по делам, возникающим из публично-правовых отношений в гражданском процессе, действует принцип диспозитивности. Лица, участвующие по делам об административном надзоре, реализуют принадлежащие им процессуальные права по своему усмотрению. Однако *совершаемые субъектами отказ от требований или признание требований должны приниматься судом с учетом наличия действительных оснований для совершения соответствующих действий. Одинаково неприемлемым будет являться принятие судом как отказа заявителя от требований об установлении административного надзора при действительном наличии оснований для его установления, так и признания требований органа заинтересованным лицом при действительном отсутствии оснований для установления административного надзора.*

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

Средством возбуждения дел об административном надзоре, как категории дел, принадлежащей к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений, является заявление.

Процессуальный статус заявителей и заинтересованных лиц по делу об административном надзоре тесно связан с состоянием материального правоотношения по административному надзору. Выше нами был обоснован вывод, что применение административных ограничений и исполнение обязанностей поднадзорным лицом происходит в рамках правоотношения, существующего между органом внутренних дел и таким лицом.

По делам об установлении административного надзора орган внутренних дел требует установления (создания) такого правоотношения; по делам о дополнении или отмене отдельных административных ограничений – предметом требования является изменение правоотношения; по делам о досрочном прекращении административного надзора – суд устанавливает наличие оснований для прекращения правоотношения.

В литературе достаточно распространено мнение о наличии общности между заявлением (жалобой) как средством обращения в суд по делам, возникающим из публичных правоотношений и иском¹. Так, по отношению к жалобе, как к ранее использовавшемуся средству защиты по делам, возникающим из административно-правовых отношений, указывалось, что в такой жалобе содержится «спорное материально-правовое требование, подлежащее проверке. Иначе нет предмета ни для спора сторон, ни для рассмотрения этого спора»²; «эта жалоба по существу ничем не отличается от иска, которым возбуждается судопроизводство по всем другим спорам о праве»³. Однако эти идеи обычно не получают дальнейшего развития и, как правило, применительно к заявлению по делам, возникающим из публичных правоотношений, классификация исков по процессуальной цели не используется. Правомерной будет являться также постановка вопроса о классификации разновидностей средств защиты права по делам, возникающим из публичных правоотношений, и, в случае восприятия идеи о двух разновидностях искового производства (гражданского и административного), средством возбуждения последнего вида производства будет служить административный иск⁴.

¹ См.: Жеруолис И.А. Указ. соч. С.167-168; Юридическая процессуальная форма: теория и практика. С.200; Севастьянова Л.А. Право граждан на обжалование в суд действий органов управления и должностных лиц по законодательству стран-членов СЭВ: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1984. С.15-17 и др.

² Добровольский А.А., Иванова С.А. Указ. соч. С.139-140.

³ Там же. С.142.

⁴ См.: Осокина Г.Л. Иск (теория и практика). С.60; Зайцев И.М. Административные иски // Российская юстиция. 1996. №4. С.23-25; Попова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений. С.11,17-18 и др.

В требованиях, содержащихся в заявлении, подаваемом в производстве по делам об административном надзоре, нельзя не усмотреть признаков, присущих *требованиям преобразовательного (конститутивного) характера* в делах искового производства.

Как известно, полемика между сторонниками и противниками преобразовательных исков насчитывает очень долгую историю. Основные доводы в пользу и против данной теории были сформулированы, соответственно, профессорами М.А.Гурвичем и А.А.Добровольским. Отрицание существования преобразовательных исков основывалось на целой системе аргументации, в которой центральным является утверждение о том, что суд не имеет преобразовательных полномочий и все преобразовательные иски сводятся либо к искам о признании либо к искам о присуждении; «суд не может своим решением прекращать или изменять субъективные права и тем более создавать права или обязанности, которых у истца до решения суда не было»; «по любому иску суд должен только проверить, действительно ли у истца имеется то правомочие, принудительного осуществления которого он добивается»¹. Данный довод парировался тем, что «в случае судебного признания спорного права достигается определенность его существования или отсутствия, имевшего место до и вне процесса, в чем и заключается интерес истца. Конститутивное же решение удовлетворяет интерес истца в изменении или прекращении правоотношения, а в преобразовательных решениях право на изменение (в широком смысле) правоотношения наступает по вступлении решения в законную силу»². М.А.Гурвич объединяет преобразовательные иски с исками о решениях, заменяющих волеизъявления обеих сторон в споре или должника под эгидой конститутивных исков или решений. В составе таких исков (решений) ученый рассматривает случаи, когда «право на изменение (в широком

¹ Добровольский А.А., Иванова С.А. Указ. соч. С.70-86.

² Гурвич М.А. Учение об иске (состав, виды). Учебное пособие / Отв. ред. проф. М.С.Шакарян. М., 1981. С.22. С учетом тематики диссертационного исследования, мы приводим лишь одну из работ профессора М.А.Гурвича на эту тему, хотя соответствующая аргументация содержится во многих трудах известного ученого.

смысле) правоотношения не реализуется мирным путем, соглашением (договором) с другой стороной об изменении или прекращении правоотношения, что возможно всегда за исключением случаев, в которых прекращение правоотношения согласно закону требует при всех условиях санкционирующего постановления суда...»¹.

Установление административного надзора, а равно иное последующее изменение правоотношения по административному надзору, немыслимо без судебного решения. Любое изменение (в широком смысле, включающее установление) правоотношения по административному надзору не может быть произведено путем соглашения между органом власти и поднадзорным.

Основания для изменения административно-надзорного правоотношения существуют до процесса, однако они приобретают силу только с момента вынесения судебного акта. Существование рассматриваемого правоотношения не может быть фактическим. Тезис об отсутствии административно-надзорного правоотношения до судебного решения является особенностью рассматриваемой категории дел, поскольку в большинстве других дел, разрешаемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, субъекты гражданского процесса являются участниками спорного публичного материального правоотношения. Это обусловило практически повсеместное выделение такого общего признака дел, рассматриваемых в порядке публичного производства, как неравенство участников спорных правоотношений, наличие между ними отношений власти и подчинения².

Таким образом, в делах об административном надзоре отношения власти и подчинения между поднадзорным и органом внутренних дел возникают только в результате судебного решения, а до процесса существуют лишь основания для установления такого правоотношения. Само

¹ Гурвич М.А. Учение об иске (состав, виды). С.21-27.

² См. например: *Комментарий* Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. Первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ В.И.Радченко. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С.552.

требование по делу об административном надзоре имеет черты, присущие требованиям преобразовательного характера. Такое требование направлено на вынесение судом решений преобразовательного (конститутивного) характера, а именно: 1) решения об установлении правоотношения по административному надзору между органом внутренних дел и поднадзорным; 2) решения об изменении правоотношения по административному надзору (например, дела о дополнении административных ограничений); 3) решения о прекращении правоотношения по административному надзору (дела о досрочном прекращении административного надзора).

Особенностью возбуждения дел об административном надзоре, инициируемых органом внутренних дел (таких дел большинство), является закрепление форм обращения в суд ведомственным правовым актом. Коллизиям между регулированием одних и тех же отношений актами различной юридической силы и способам преодоления таких коллизий посвящено немало исследований. Нередки случаи, когда ведомственные нормативно-правовые акты вступают в противоречие с нормами федеральных законов. Примеры таких противоречий дает нам и Положение о порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденное Приказом МВД №818.

В приложениях к данному Положению предлагаются типовые формы (бланки заявлений), направляемых в суд органом внутренних дел, что само по себе заслуживает поддержки¹, поскольку упрощает работу органа, для которого написание и подача заявления в суд в порядке гражданского судопроизводства не является работой профильного характера.

¹ Убедительные доводы в пользу введения унифицированных бланков процессуальных документов для деятельности судов в целом были высказаны С.К.Загайновой. По ее мнению, введение бланков процессуальных документов повысит уровень культуры судебных документов, сэкономит время прохождения судебных процедур и повысит уровень доверия к судебной власти в обществе. См.: *Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе* /С.К.Загайнова. М., 2007. С.156.

Во-первых, помещение на бланке заявления в суд грифа ограниченного допуска к документу слабо согласуется с принципом гласности гражданского судопроизводства (ст.10 ГПК). По делам об административном надзоре не предусмотрено проведение закрытого судебного заседания, хотя и не исключается проведение такового при условии наличия оснований, установленных законом (ч.2ст.10). Заявление в суд не может иметь грифа ограниченного допуска к документу, поскольку лицо, участвующее в деле, его представитель в силу ч.1ст.35 ГПК имеют право знакомиться со всеми материалами гражданского дела, в т.ч. с заявлением, послужившим основанием для возбуждения всей процессуальной деятельности. Невозможность ознакомления поднадзорного лица или уполномоченного им представителя с заявлением, в котором предлагается существенно ограничить гражданские права заинтересованного лица, будет являться существенным нарушением права на защиту.

Во-вторых, в предлагаемых формах заявлений ошибочно указан адресат такого заявления, а именно председатель соответствующего суда. Как известно, гражданский процессуальный закон в общих требованиях к заявлениям, адресуемым в суд, предусматривает указание наименования суда, в который подается заявление (п.1ч.2ст.131 ГПК), но не руководителя органа судебной власти.

В-третьих, обращение в суд в порядке гражданского судопроизводства по своей природе является требованием, просьбой к суду присудить лицу к совершению неких действий (бездействий), установить некие правовые состояния и т.д. Требование к суду, выраженное в определенной процессуальной форме, не должно содержать в себе мотивы, присущие более правоприменительному акту административного органа.

Тем не менее, форма заявления, направляемого в суд, обнаруживает подобные черты: «Я, начальник (наименование территориального органа МВД России), рассмотрев материалы в отношении (ФИО) ... Установил: (указывается: дата освобождения из исправительного учреждения, дата

постановки на учет в территориальном органе МВД России, дата совершения административных правонарушений по ст. КоАП, меры административного взыскания, сведения, характеризующие личность осужденного и его поведение) ПРОШУ:....».

В-четвертых, неточно сформулирована просительная часть заявления в суд. Орган внутренних дел просит: «Рассмотреть вопрос об установлении административного надзора в отношении» определенного лица, а затем установить ему определенные ограничения (Приложение №5 к Порядку осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы)¹. Как уже отмечалось, адресуемое в суд требование, которое облечено в процессуальную форму заявления, само по себе уже является требованием к суду о разрешении некоего правового конфликта. Дополнительно формулировать требование о рассмотрении судом некоего вопроса не нужно. Следовательно, в заявлении должно содержаться требование об установлении административного надзора и установлении определенных административных ограничений.

В-пятых, по делам об административном надзоре, как уже отмечалось, предусмотрен перечень необходимых доказательств, которые должны быть представлены заявителем. Ведомственный акт, нацеленный на оказание помощи в подготовке заявлений по данной категории дел, и по своему характеру призванный быть актом в значительной степени казуальным, должен прямо указывать на документы, необходимые для приложения к заявлению. Это, в частности, такие документы как копии заявления для лица, в отношении которого планируется установление административного надзора; документы, подтверждающие полномочия должностного лица на подписание заявления в суд; документы, подтверждающие обстоятельства, на которых основаны требования об установлении административного надзора. Суды избрали совершенно правильную форму реагирования на

¹ Необходимо заметить, что формулировки просительных частей заявлений, содержащиеся в некоторых последующих приложениях (например, в Приложении №6), лишены отмеченного недостатка.

подобные недостатки заявлений об административном надзоре – такие заявления оставляются без движения¹.

Таким образом, *в ведомственном правотворчестве по делам об административном надзоре должны более точно претворяться требования процессуальных норм.*

Обнаруженные судом недостатки заявления по делу об административном надзоре, в зависимости от их характера, могут либо не повлиять на возможность принятия такого заявления к производству, либо привести к оставлению заявления без движения или к его возвращению. В первом случае речь может идти о дефектах заявления, состоящих в соблюдении избыточных требований к его содержанию (например, ознакомление с заявлением поднадзорного), либо в дефектах заявления, которые никоим образом не связывают суд (например, гриф ограниченного допуска к заявлению не будет препятствовать суду в проведении открытого судебного заседания). Основанием к возвращению заявления может послужить подписание и подача его лицом, не имеющим полномочий на подписание и предъявление заявления в суд (п.4ч.1ст.135 ГПК), например, подписание заявления сотрудником органа внутренних дел, отвечающим за осуществление административного надзора, вместо руководителя органа внутренних дел.

Территориальная подсудность дел об административном надзоре определена местом нахождения исправительного учреждения – для дел об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы (ч.2ст.261.5 ГПК); местом жительства или пребывания лица – для дел об административном надзоре в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы (ч.3ст.261.5

¹ См. например: *Определение* Советского районного суда г. Самары от 31.10.2011 г. об оставлении без движения заявления начальника ОП № 3 Управления МВД России по г. Самара об установлении административного надзора в отношении Агафонова Д.А.; *Определение* Советского районного суда г. Самары от 14.11.2011 г. об оставлении без движения заявления начальника ОП № 3 Управления МВД России по г. Самара об установлении административного надзора в отношении Гагарина Ю.А.// Архив Советского районного суда г.Самары.

ГПК). Данная норма вполне оправданно связывает место рассмотрения дела судом с местом нахождения поднадзорного лица.

Вопрос о месте рассмотрения дела тесно связан с *проблемой обеспечения личного участия субъекта, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы, в рассмотрении дела об административном надзоре.*

В соответствии с ч.1ст.261.7 ГПК, «дело об административном надзоре рассматривается и разрешается судьей единолично с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление...». Однако, процессуальные механизмы, способные обеспечить реальное участие лица в таком процессе, отсутствуют. Связано это с тем, что ГПК по общему правилу не предусматривает возможность обязания явкой сторон или других лиц, участвующих в деле, в судебное заседание (в отличие от ГПК РСФСР 1964 г. (абз.4ст.157) и АПК РФ (ч.4ст.156)). Рассмотрение дел с обязательным участием лиц, участвующих в деле, предусмотрено не только по делам об административном надзоре, но и по некоторым другим категориям дел (например, обязательное участие представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица по делам, возникающим из публичных правоотношений - ч.4ст.246 ГПК; обязательное участие усыновителей - ст.273 ГПК; обязательное участие гражданина, о недееспособности которого ставится вопрос в заявлении - ч.1ст.284 ГПК и др.).

Федеральным законом № 66-ФЗ от 26.04.2013 г. «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»¹ ГПК был дополнен статьей 155.1, предусматривающей участие в судебных заседаниях путем использования систем видеоконференц-связи. В данной норме специально предусматривается возможность участия в судебном заседании лиц, находящихся в местах отбывания лишения свободы, путем использования систем видеоконференц-связи данных учреждений

¹ Российская газета. 30 Апр. 2013. С.18.

(ч.2ст.155.1 ГПК). Таким образом, дело об установлении административного надзора с участием лица, отбывающего наказание в виде лишения свободы, может быть рассмотрено с использованием указанной системы. Однако судебное заседание с использованием видеоконференц-связи может быть проведено только в том случае, если в суде и в самом исправительном учреждении имеется такая техническая возможность (ч. 1, 2 ст. 155.1 ГПК). В настоящее время соответствующие технические возможности предусмотрены не во всех судах общей юрисдикции и, тем более, не во всех исправительных учреждениях; следовательно, указанное нововведение нельзя рассматривать в качестве универсального средства разрешения обозначенной проблемы.

Обеспечение явки лица в судебном заседании по отдельным категориям дел обеспечивается самыми разными способами: штрафными санкциями (например, в отношении представителей органов власти, не являющихся в суд); личной заинтересованностью заявителя, рискующего проиграть дело (например, по делам об усыновлении); переносом рассмотрения дела в место, где находится заинтересованное лицо (в помещение психиатрического или психоневрологического стационара, в котором содержится лицо по делу о признании гражданина недееспособным). Для определения наиболее эффективного способа обеспечения явки в судебном заседании лица по делу административного надзора, необходимо определить цель, ради которой предусматривается такое участие: 1) лицо по делу об административном надзоре может выступить источником информации о фактах, которые могут повлиять на решение вопроса об установлении административного надзора; 2) лицо должно иметь возможность заявить возражения против установления административного надзора; 3) суд должен иметь возможность визуально ознакомиться с таким лицом для того, чтобы по мере возможностей определить его жизненные позиции, установки, дальнейшие намерения и с учетом этого определить содержание надзорных ограничений; 4) суд должен убедиться в том, что лицо ознакомилось с судебным решением по делу об

административном надзоре и узнало о примененных в отношении него ограничениях; 5) обязательное участие лица в судебном заседании по делу об административном надзоре имеет воспитательное и дисциплинирующее для субъекта значение, отражающее готовность его придерживаться надзорных ограничений. Если лицо уклоняется от явки в суд, то косвенно это может свидетельствовать о пренебрежении им своими процессуальными обязанностями и нежелании подчиниться в будущем мерам надзорного характера (которые, например, потребуют от него более частой, чем в суд, явки в орган внутренних дел).

Таким образом, норма об обязательности личной явки по делам об административном надзоре одновременно преследует цель защиты интересов самого лица и цель защиты правопорядка в публичной сфере. Сказанное означает, что отсутствие лица не является непреодолимым препятствием для принятия судом решения об установлении административного надзора. Отсюда, использование радикальных средств для обеспечения присутствия лица в судебном заседании в виде, например, принудительного привода, представляется излишним, тем более, если обеспечение явки лица в суд будет возложено на орган внутренних дел, как на заявителя по делу. Для рассмотрения дела об административном надзоре достаточно того, чтобы суд располагал доказательствами личного вручения копии заявления об установлении административного надзора, прилагаемых к заявлению документов и судебной повестки, при том, что такое вручение производилось бы судом, а не органом внутренних дел. Подобный «квалифицированный» вариант извещения лица о гражданском процессе был предусмотрен законодателем для лиц, в отношении которых рассматривается вопрос об ограничении или о лишении дееспособности (абз.2ч.2ст.116 ГПК).

Проявлением неоправданного компромисса видится практика некоторых судов, оставляющих без рассмотрения заявления об установлении административного надзора, по такому основанию как двукратная неявка в судебное заседание заявителя и лица, в отношении которого планируется

установление надзора.¹ Орган внутренних дел и лицо, которое предлагается поместить под надзор, не являются сторонами процесса – истцом и ответчиком – хотя бы потому, что дела об административном надзоре предлагается рассматривать в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, тогда как норма абз.7ст.222 ГПК по буквальному смыслу сформулирована исключительно в расчете на стороны искового производства. Некоторые общие положения производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в виде, например, обязанности явкой представителя органа власти (ч.4ст.246 ГПК), а также приведенное выше правило рассмотрения дела с обязательным участием лица, убеждают нас в том, что в данном виде производства действуют самостоятельные правила, относящиеся к последствиям неявки лиц, участвующих в деле. По отношению к применению процессуальных норм, регулирующих сходные отношения, Верховный Суд РФ допускал возможность рассмотрения дела в отсутствие неявившихся, а также рекомендовал при необходимости реагировать на неявки в суд должностных лиц частным определением.² Кроме того, неявка представителя органа внутренних дел, повлекшая оставление заявления без рассмотрения, может означать ситуацию, при которой потенциально опасное лицо останется без необходимого надзора, в результате чего возникнет угроза общественным интересам; неявка самого лица может свидетельствовать о его уклонении от законных требований суда;

¹ См. например: *Определение* Советского районного суда от 08.11.2011 г. по гражданскому делу №2-4233/11 по заявлению начальника ОП № 3 Управления МВД России по г.о. Самара об установлении административного надзора в отношении Кузнецова Э.В.; *Определение* Советского районного суда от 28.11.2011 г. по гражданскому делу №2-4656/11 по заявлению начальника ОП № 3 Управления МВД России по г.о. Самара об установлении административного надзора в отношении Абушахманова М.Д.; *Определение* Советского районного суда от 12.03.2012 г. по гражданскому делу №2-733/12 по заявлению и.о. начальника ОП № 3 Управления МВД России по г.о. Самара об установлении административного надзора в отношении Болотникова А.И. // Архив Советского районного суда г.Самары; См.: *Определение* Заводского районного суда г.Саратова от 16.03.2012 г. по делу №2-831/2012 // <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name;> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. (дата обращения: 15.10.2012); См.: *Определение* Ленинского районного суда г.Саратова от 06.03.2012 г. по делу №2-825/2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://leninsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. (дата обращения: 15.10.2012).

² П.23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 №2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. №4.

и, в-третьих, оставление заявления без рассмотрения порождает неопределенность в вопросе наличия оснований для установления административного надзора и дает возможность вторичной (а, в перспективе, и последующей) подачи заявления в суд об установлении административного надзора.

Оставление заявления без рассмотрения возможно только по основаниям, строго установленным ГПК (ст.222) и не может использоваться как средство некоего «замораживания» процесса¹ или предоставления «передышки» заявителю. Так, определением Советского районного суда г.Самары от 13.12.2011 г.² было оставлено без рассмотрения заявление начальника органа внутренних дел об установлении административного надзора по мотиву подписания такого заявления лицом, не имеющим полномочий на его подписание. Из текста самого определения следует, что основаниями для оставления заявления без рассмотрения послужили совершенно другие обстоятельства: «в заявлении не мотивировано установление осужденной указанных выше ограничений...; обстоятельства, указанные в заявлении, не соответствуют представленным материалам. Так в заявлении указано, что осужденная Старухина А.В. склонна к совершению преступлений и правонарушений. Однако, из рапорта УУП ОП№3 УМВД России по г. Самара Рюмшина Л.В. следует, что осужденная по месту жительства характеризуется положительно, нарушений административного законодательства за период 2011года не выявлено... Определить вид рецидива не представляется возможным, поскольку к заявлению не приобщена копия приговора Самарского районного суда г. Самара от 18.01.01года в отношении Старухиной. В связи с чем, суд в соответствии со ст.222 ГПК РФ оставляет заявление без рассмотрения, т.к. заявление подписано лицом, не имеющим полномочий на его подписание».

¹ См.: Юдин А.В. Способы «выхода» сторон из гражданского и арбитражного процесса: общая характеристика и критерии правомерности // Российская юстиция. №4. 2010. С.31-34.

² Архив Советского районного суда г.Самары.

Проблема обеспечения личного участия гражданина по делу об административном надзоре возникает и в том случае, когда *невозможность личной явки в суд продиктована таким обстоятельством как нахождение лица в исправительном учреждении*. Часть 3 статьи 173.1 УИК возлагает на администрацию исправительного учреждения обязанность не позднее, чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания подать в суд заявление об установлении административного надзора. Вероятно, что двухмесячный срок обращения в суд увязан с двухмесячным сроком рассмотрения гражданского дела судом первой инстанции (ч.1ст.154 ГПК).

ГПК не содержит изъятий или ограничений прав истца в части реализации права на личное участие в судебном заседании. Однако нахождение лица, участвующего в деле, в местах лишения свободы может явиться препятствием для личного участия в судебном заседании, при условии, что администрация мест лишения свободы не предоставит лицу соответствующей возможности. Положениям ГПК в части закрепления права личного участия в суде не корреспондируют положения УПК и УИК, которые обязывали бы органы предварительного расследования и администрацию мест лишения свободы конвоировать заключенного в суд по гражданскому делу. Правильно поступают те суды, которые добиваются личного присутствия лиц в судебном заседании по рассматриваемой категории дел¹. Так, в определении Советского районного суда г.Самары от 27.12.2011 г. о назначении судебного заседания по делу об установлении административного надзора указывалось: «Дело об административном надзоре рассмотреть судьей единолично с обязательным участием осужденного Борисова Ю.В., этапировав его из ЛИУ-4 в ФКУ ИЗ-63/1

¹ Материалы судебной практики свидетельствуют о том, что такая возможность может быть и предоставлена лицу, отбывающему наказание. См. например: *Решение* Советского районного суда г. Самары от 27.09.2011 г. по делу Гайнуллов И.М. об установлении административного надзора; *Решение* Советского районного суда г. Самары от 13.01.2012 г. по делу Борисова Ю.В. об установлении административного надзора; *Решение* Советского районного суда г. Самары от 12.03.2012 г. по делу Белогуб А.С. об установлении административного надзора // Архив Советского районного суда г.Самары.

ГУФСИН России по Самарской области с последующей доставкой в судебное заседание... Расписку осужденного о получении копии данного определения, заявления с приложенными документами и уведомлении о времени и месте рассмотрения данного заявления выслать в адрес суда»¹. Имеется и негативная судебная практика, когда дела об административном надзоре рассматриваются без участия лица².

Вопрос об участии заключенных в рассмотрении гражданских дел неоднократно возникал в практике российских и международных судебных инстанций, которые продемонстрировали разный подход к его решению; указанная проблема начинает разрабатываться и в доктрине гражданского процесса (С.Ф.Афанасьев³).

Заявители, обращающиеся в Конституционный Суд РФ, оспаривали положения нормативно-правовых актов, не предусматривающие обязательное доставление осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, в Конституционный Суд РФ и суды общей юрисдикции для участия в рассмотрении дел, по которым они выступают в качестве стороны. Конституционный Суд РФ в ряде своих определений сформулировал следующие позиции по указанному вопросу: 1) сами по себе положения процессуальных кодексов не исключают предоставление лицу, отбывающему наказание, возможности довести до суда свою позицию по соответствующему делу путем проведения судебного заседания по месту отбывания этим лицом наказания, допуска к участию в деле его адвокатов и иных представителей, а также иным предусмотренным законом способом⁴; 2)

¹ *Гражданское дело об установлении административного надзора в отношении Борисова Ю.В.* // Архив Советского районного суда г.Самары.

² Обзор такой практики см.: *Абатуров А.И.* Процессуальные полномочия суда в области постпенитенциарного контроля // *Российская юстиция.* 2012. №10. С.48-49.

³ См.: *Афанасьев С.Ф.* К проблеме реализации права быть выслушанным в суде при рассмотрении гражданских дел // *Вестник гражданского процесса.* 2012. №4. С.41-43.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 16.10.2003 №478-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Гражданского процессуального кодекса РСФСР, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" и частью второй статьи 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 14.10.2004 №335-О «Об отказе в принятии к

положения норм УИК не исключают принятие судом решения об обязательности участия осужденного в качестве стороны в судопроизводстве в тех случаях, когда, по мнению суда, это необходимо для защиты прав личности и достижения целей правосудия¹; 3) судьей в стадии подготовки дела к судебному разбирательству и судом в стадии разбирательства дела должно быть направлено письмо с разъяснением заключенному его прав, в том числе права на ведение дела через представителя, и обязанностей; 4) лицу должно быть заблаговременно обеспечено вручение копии искового заявления (если оно является ответчиком или третьим лицом) и других документов, включая копии судебных постановлений; 5) лицу должно быть предоставлено время, достаточное — с учетом его положения — для заключения соглашения с представителем, подготовки и направления в суд обоснования своей позиции по делу, представления доказательств в подтверждение своих требований или возражений, а также для реализации других процессуальных прав; 6) при необходимости судья (суд) может в соответствии со статьей 62 ГПК поручить суду по месту отбывания указанным лицом наказания опросить его по обстоятельствам дела, вручить документы или совершить иные процессуальные действия, необходимые для рассмотрения и разрешения дела².

Верховный Суд РФ в Обзоре законодательства и судебной практики за четвертый квартал 2006 года³ в ответ на вопрос о том, имеет ли право лицо, отбывающее по приговору суда наказание в исправительных учреждениях, лично участвовать в разбирательстве судом его гражданского дела и обязан

рассмотрению жалоб гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 35 и 150 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статей 47, 125, 376, 416 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» // Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16.02.2012 №299-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петрова Юрия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» // Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

² Определение Конституционного Суда РФ от 21.02.2008 г. №94-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Давыдова Андрея Станиславовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 48, 153, 194 - 198 и 254 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. №8.

ли суд, рассматривающий гражданское дело с участием такого лица, обеспечивать его личное присутствие в судебных заседаниях путем этапирования к месту разбирательства гражданского дела, дал категоричный ответ, что суды не обязаны этапировать указанных лиц к местам разбирательства гражданских дел с целью обеспечения их личного участия в судебных заседаниях. Одновременно было указано на необходимость соблюдения гарантий процессуальных прав осужденного посредством тех способов, которые приводились в Определениях Конституционного Суда РФ.

Нормативное обоснование такого ответа нельзя признать удовлетворительным: ГПК и другие федеральные законы «не предоставляют лицам, отбывающим по приговору суда наказание в исправительных учреждениях, право на личное участие в разбирательстве судами их гражданских дел (по которым они являются истцами, ответчиками, третьими лицами или другими участниками процесса)». Однако право на личное участие в суде по гражданскому делу по своей правовой природе не требует его специального делегирования каждой категории субъектов (осужденным, находящимся в больничном учреждении, в длительной командировке, проживающим в отдаленной местности и т.д.). Поэтому не менее сильным аргументом будет ссылка на то, что ГПК и другие федеральные законы не предусматривают ограничений прав осужденного на личное участие в суде по гражданскому делу.

Таким образом, высшие национальные судебные инстанции считают необязательным (Конституционный Суд РФ) и даже не основанным на законе (Верховный Суд РФ) личное участие в рассмотрении гражданского дела лица, находящегося в местах лишения свободы, при условии, что суд максимально обеспечил субъекту возможность защищать свои права и интересы с помощью других процессуальных средств – возможности представить объяснения, обратиться к представителю и другое.

Европейский Суд в ряде своих Постановлений подчеркивал, что российское процессуальное законодательство не предусматривает

этапирование заключенного в зал суда для целей гражданского судопроизводства (Постановление ЕСПЧ от 25.11.2010 «Дело Роман Карасев (Roman Karasev) против Российской Федерации» (жалоба N 30251/03)¹), однако ст.6 Конвенции и не гарантирует право на личное присутствие в суде по гражданским делам, а гарантирует более общее право на эффективное представление своих интересов в суде и на равенство сторон в судебном разбирательстве (Постановление ЕСПЧ от 04.03.2010 «Дело Мохов (Mokhov) против Российской Федерации» (жалоба №28245/04)², Постановление ЕСПЧ по делу Роман Карасев). Страсбургский Суд посчитал, что для обеспечения участия заявителя в судебном заседании национальные суды могли провести судебное заседание в исправительном учреждении, в котором находился заявитель (Постановление ЕСПЧ по делу Мохова, Постановление ЕСПЧ по делу Роман Карасев, Постановление ЕСПЧ от 17.12.2009 «Дело Шилбергс (Shilbergs) против Российской Федерации»³). Европейский Суд указывал, что принцип состязательности и равенства сторон, который является одним из признаков более широкого понятия справедливого судебного разбирательства, означает, что каждой стороне должна быть предоставлена разумная возможность знать позицию другой стороны и представленные ею доказательства, и высказывать свое мнение о них, а также представлять свое дело в условиях, которые не ставят его в существенно неблагоприятное положение в отношении противной стороны (Постановление ЕСПЧ от 23.10.2008 «Дело Хужин и другие (Khuzhin и Others) против Российской Федерации» (жалоба №13470/02)⁴). В Постановлении ЕСПЧ от 10.05.2007 «Дело Ковалев (Kovalev) против Российской Федерации» (жалоба №78145/01)⁵ указывалось, что поскольку жена заявителя присутствовала в заседаниях судов обеих инстанций и могла представлять доводы по делу в

¹ Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. №1.

² Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 8.

³ Российская хроника Европейского Суда. 2010. №3.

⁴ Российская хроника Европейского Суда. 2009. № 3.

⁵ Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. №10.

устном процессе, нельзя утверждать, что судебные заседания были проведены в отсутствие стороны в процессе. Также важное значение Страсбургский Суд придает тому, в какой степени требование заявителя основано на личном опыте, и могут ли объяснения заявителя стать «важной частью представления истцом своего дела и, по сути, единственным способом обеспечения состязательного разбирательства» (Постановление ЕСПЧ по делу Хужина, Постановление ЕСПЧ по делу Шилбергса).

Таким образом, ЕСПЧ исходит из того, что право осужденного на личное участие в рассмотрении гражданского дела, хотя и не является абсолютным, должно оцениваться в контексте требования справедливого судебного разбирательства, при котором лицо обладало бы возможностью доведения до суда своей позиции по делу, передачи имеющихся доказательств, т.е. представления своего дела в условиях, которые не ставят лицо в существенно неблагоприятное положение в отношении противной стороны. Иными словами, вызванное объективными обстоятельствами отсутствие лица, не должно приводить к резкому дисбалансу положения сторон и проигрыш дела не должен быть обусловлен исключительно данным фактором.

По делам об административном надзоре, возбуждаемым администрацией исправительного учреждения, лицо, в отношении которого избираются надзорные ограничения, заведомо не может принять участие в суде, т.к. находится в исправительном учреждении, однако нельзя исключать того, что лицо пожелает участвовать в процессе, касающемся установления ограничений его гражданских прав. Такое лицо находится по отношению к заявителю не просто в неравном положении, а фактически до окончания срока лишения свободы находится под полной юридической властью заявителя. Данное обстоятельство нашло свое отражение в Постановлении Европейского суда по правам человека от 30.07.2009 по делу «Ананьев

(Ananyev) против России»¹, когда высокая судебная инстанция, применительно к ситуации обжалования заключенным условий своего содержания в порядке главы 25 ГПК, указала, что на практике заключенный, подавший жалобу в суд, «оставаясь под полным контролем тюремной администрации, мог подвергнуться мести надзирателей». При подобной зависимости нельзя исключать фактов внепроцессуального воздействия заявителя на заинтересованное лицо и принуждения последнего, например, к направлению в суд письменного ходатайства о рассмотрении дела в его отсутствии, о согласии с установлением административного надзора и т.д.

Отсюда, по делам об административном надзоре, возбуждаемым администрацией исправительного учреждения, в отношении лица, находящегося в исправительном учреждении и заведомо не имеющего возможности принять личное участие при рассмотрении дела в суде без воли заявителя по делу, 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.

С практической стороны, проведение выездного судебного заседания в исправительном учреждении по делу об административном надзоре может быть увязано судом с рассмотрением нескольких таких заявлений, «накопившихся» в суде; с рассмотрением вопросов, решаемых в порядке норм УПК об исполнении приговоров; с рассмотрением, адресованных в суд, заявлений заключенных, разрешаемых в порядке гражданского судопроизводства и т.д. Это не только позволит оптимизировать работу исправительного учреждения, которое будет избавлено от необходимости организации доставки заключенных в суд, но и послужит эффективности процессуальной деятельности, поскольку судье не придется «зависеть» от работы конвоя и других факторов, связанных с доставкой заключенных.

¹ Информационная правовая система «КонсультантПлюс».

Также не совсем точным, и излишне либеральным, по нашему мнению, является содержащееся в ГПК правило о том, что неявка в судебное заседание заявителя по делу об административном надзоре или прокурора, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела (ч.2ст.261.7 ГПК). В обоснование этого можно привести следующие рассуждения:

1) Выше нами был выдвинут тезис о том, что по делам об административном надзоре получает свою защиту публичный интерес. Персонификация такого интереса происходит в лице публичных органов, участвующих по таким делам и их отсутствие может означать недостаточно эффективное отстаивание таких интересов.

2) Отсутствие заявителя по делу, на фоне закрепленной законом активности суда, будет означать, что вся работа по установлению оснований для административного надзора, т.е. доказывание обстоятельств дела ляжет на орган судебной власти. Однако активность суда по делам, возникающим из публичных правоотношений, не означает солидаризацию интересов суда и органа публичной власти и действия их на началах взаимозаменяемости.

3)Для органа внутренних дел осуществление административного надзора, включающего в себя его процессуальный аспект, т.е. участие в суде для установления административного надзора, является частью служебных обязанностей. Аналогичный вывод может быть сделан и для сотрудников исправительного учреждения. Нормы ГПК создают впечатление о необязательности участия в деле заявителей и тем самым попустительствуют ненадлежащему исполнению служебных обязанностей органом власти.

4)Отсутствие заявителя не может восполнить обязательное участие по делам об административном надзоре органа прокуратуры. Заявитель по таким делам олицетворяет «сторону процесса», заинтересованную в установлении административного надзора, которая доказывает наличие оснований для его установления. Прокурор по делу об административном надзоре олицетворяет интересы законности, которым в равной степени

может отвечать как установление, так и отказ в установлении административного надзора, в зависимости от наличия оснований, предусмотренных законом. В п.6 Приказа Генерального прокурора России от 26.04.2012 №181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе»¹ внимание нижестоящих прокуроров обращалось на необходимость обеспечения участия прокуратуры в т.ч. по делам об административном надзоре.

5)Критикуемое положение закона вступает в определенное противоречие с общим порядком рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, содержащим правило о том, что при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. В случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до одной тысячи рублей (ч.4ст.246 ГПК). Норма, создающая впечатление необязательности явки в суд по таким делам структурно подчиненная общим правилам производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, вступает с ними в известное противоречие.

Вместе с тем, обеспечение явки в суд представителей публичных органов не является самоцелью. Если заявление органа исчерпывающим образом мотивировано и подтверждено необходимыми доказательствами, само заинтересованное лицо не возражает против изложенных в заявлении фактов, то суд не лишен права вынести решение и в отсутствие заявителя.

Таким образом, по делам об административном надзоре норма о возможности рассмотрения дела в отсутствие заявителя должна быть усовершенствована одним из двух способов: 1) указанием о том, что суд может признать явку представителей органов публичной власти

¹ Законность. 2012. №6.

обязательной, а за неявку наложить штраф; 2) путем упразднения данной нормы с тем, чтобы обеспечить по таким делам действие общих положений публичного производства, предусматривающих соответствующее право суда (ч.4ст.246 ГПК).

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

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

Процедура вынесения решения суда по делу об административном надзоре и содержание такого решения в целом подчинены общим правилам, касающимся судебного решения (глава 16 ГПК), но в ст.261.8 ГПК установлены некоторые особенности содержания резолютивных частей решений по делу об административном надзоре. В числе таких особенностей указание на применяемые административные ограничения и срок административного надзора (чч.2-3ст.261.8 ГПК).

В соответствии с ч.1ст.261.8 ГПК, суд, рассмотрев заявление по делу об административном надзоре, принимает решение об удовлетворении или об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Указание на вариативность резолютивной части решения представляется необходимым, поскольку суд в равной степени вправе как установить, так и отказать в установлении административного надзора. Неточным в этом отношении представляется абз.8 ст.5 Закона Украины об административном надзоре. В соответствии с содержанием данной нормы, «после рассмотрения дела судья удаляется в совещательную комнату для принятия решения, после чего возвращается в зал заседаний и объявляет постановление об установлении административного надзора и ограничений, устанавливаемых о поведении поднадзорного». Таким образом, создается впечатление, что решение по делу об административном надзоре является безальтернативным, поскольку судья априори должен установить административный надзор.

Вопрос о свойствах законной силы судебного решения является одним из дискуссионных и неоднозначных в науке гражданского процессуального

права. В решениях по делам об административном надзоре свойства законной силы решений приобретают свою специфику, требующую специального анализа.

Вступившее в законную силу решение по делу об административном надзоре впоследствии может подвергаться различным корректировкам, что отражает динамизм правоотношения административного надзора и делает актуальным исследование таких проявлений законной силы как общеобязательность, преюдициальность, неизменяемость и исполнимость (анализу последнего свойства посвящен второй параграф данной главы диссертации). Перечисленные проявления законной силы решения в литературе понимаются неоднозначно¹, в связи с чем, мы воспользуемся уже сложившимися и традиционными определениями данных понятий.

Общеобязательность судебного решения применительно к сторонам процесса понимается как их обязанность подчиниться судебному решению.² Свойство общеобязательности решения перекликается со свойством исполнимости, однако не сводится к нему. Соотношение указанных свойств законной силы решения было описано Н.А.Чечиной следующим образом: «Исполнимость – проявление общеобязательности решения. Она является практическим осуществлением обязательности. Обязательность решения по отношению к субъектам спорного правоотношения выступает именно как исполнимость. Понятие обязательности решения шире понятия исполнимости. Оно охватывает своим содержанием не только обязанность сторон подчиниться нормам права, но и обязанность всех посторонних лиц и организаций, не имеющих в деле непосредственного юридического интереса, подчиниться авторитету судебного решения, способствовать его исполнению»³.

¹ Обстоятельный анализ высказанных по данной проблеме точек зрения см.: *Клейнман А.Ф.* Новейшие течения в науке советского гражданского процессуального права (Очерки по истории). Издательство Московского университета, 1967. С.89-96.

² См.: *Зейдер Н.Б.* Указ. соч. С.120.

³ *Чечина Н.А.* Содержание и форма судебного решения // Курс советского гражданского процессуального права. Том второй. Судопроизводство по гражданским делам. М., 1981. С.225-226.

В контексте рассмотрения вопроса об *общеобязательности решения суда по делу об административном надзоре* необходимо отметить, что общеобязательность подобного решения проявляется в обязанности поднадзорного лица подчиниться установленным в отношении него административным ограничениям, но и в том, что сам заявитель по делу оказывается обладателем множества юридических обязанностей, связанных с необходимостью осуществления административного надзора. Отдельные суды¹ даже включают в резолютивную часть решения по делу об административном надзоре специальное указание: «Наблюдение за соблюдением.... установленных судом административных ограничений возложить на орган внутренних дел по месту его жительства». Однако трактовка такой обязанности должна сводиться к тому, что *осуществление административного надзора по своей природе является обязанностью административно-правового характера и орган внутренних дел несет ее не перед судом, а перед вышестоящим органом внутренних дел и, в конечном счете, перед государством*. Роль суда сводится только лишь к разрешению осуществлять административный надзор.

Отсюда вытекает другой вопрос – может ли орган внутренних дел в силу тех или иных причин отказаться от законной силы решения суда, постановленного в его пользу? Вопрос об отказе от законной силы судебного решения обсуждался в работах советских процессуалистов, и был решен ими следующим образом: законная сила судебного решения не может находиться в зависимости от усмотрения сторон; отказ от законной силы следует отличать от отказа от прав, установленных решением; при этом отказ от исполнения, заключение мировой сделки на законную силу решения не посягает². Полагаем, что частичный отказ органа внутренних дел от права (в рамках административных правоотношениях – обязанности) по осуществлению административного надзора, с учетом его положения в

¹ Как будет доказано в дальнейшем, подобная практика представляется не вполне точной.

² См.: Полумордвинов Д.И. Законная сила судебного решения. Тбилиси, 1964. С.176; Зейдер Н.Б. Указ. соч. С.121-122.

системе органов исполнительной власти, возможен и может выражаться в варьировании интенсивности осуществления административного надзора. Так, например, убедившись, что в предписанное судом время поднадзорное лицо находится дома, орган внутренних дел может ослабить или свести к минимуму частоту своих визитов к лицу. Закон об административном надзоре предусматривает случаи прекращения административного надзора (например, осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; смерть поднадзорного лица - ч.1ст.9), которые также могут свидетельствовать об отказе органа внутренних дел от осуществления прав, установленных решением, несмотря на то, что решение сохраняет свойство общеобязательности.

Возможность последующего изменения или прекращения правоотношения по административному надзору в результате рассмотрения судом заявлений о продлении, досрочном прекращении, частичной отмене административных ограничений, не посягает на такое свойство законной силы решения как *преюдициальность*. Факты, позволяющие суду предпринимать последующее изменение или прекращение правоотношения по административному надзору, не были предметом рассмотрения суда по делу об установлении административного надзора. Факты поведения лица в период после установления административного надзора, не выступали предметом рассмотрения по первоначальному делу. Здесь будет иметь место такая форма преюдициальной связи между двумя решениями по гражданскому делу, при которой в последующем процессе суд рассматривает последствия правоотношения, установленного судом по первому процессу¹. Во втором процессе факты, установившие основное правоотношение, доказыванию не подлежат. Так, например, суд, рассматривающий вопрос о продлении административного надзора, не должен будет оценивать законность его установления, отталкиваясь от преюдициальности уже состоявшегося решения.

¹ См.: Зейдер Н.Б. Указ. соч. С.147.

Наибольших комментариев заслуживает проявление такого свойства законной силы как *неизменяемость*, означающего, что суд, принявший решение, уже не вправе каким-либо образом его отменить, изменить или дополнить. Отсутствие «стабильности» решения суда по делу об административном надзоре связано с тем, что в последующем судом может быть принято иное решение, которым будут изменены изложенные в первоначальном решении факты, правоотношения сторон и выводы суда. «Второе» решение фактически заменяет первое и продолжает действовать «наряду» с ним или «вместо» него. Иллюстрацией таких решений могут послужить судебные акты, принимаемые по делам: о продлении административного надзора, которым изменяется установленный первоначальным решением срок действия административных ограничений; о частичном дополнении или частичной отмене административных ограничений, которыми изменяется объем обязанностей поднадзорного лица; о досрочном прекращении административного надзора, которым вообще упраздняется действие первого решения; о повторном установлении административного надзора, когда новое решение фактически «заменяет» собою предыдущее.

Гражданский процессуальный закон применительно к появлению обстоятельств, требующих корректировки действия состоявшегося судебного постановления, идет двумя путями: либо ориентирует на отмену судебного акта в различных формах либо на принятие нового судебного акта, корректирующего действие предыдущего постановления.

Примером первого подхода может служить пересмотр дела по вновь открывшимся и новым обстоятельствам (глава 42 ГПК). С формальной стороны, обстоятельства, возникающие после вынесения решения по делу об установлении административного надзора, похожи на «новые обстоятельства», являющиеся основанием для пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений (п.2ч.2ст.392 ГПК), поскольку они

возникли после принятия судебного постановления и имеют существенное значение для правильного разрешения дела.

Другой пример. В соответствии со ст.280 ГПК, в случае явки или обнаружения места пребывания гражданина, признанного безвестно отсутствующим или объявленного умершим, суд новым решением отменяет свое ранее принятое решение. Появление лица свидетельствует о незаконности ранее принятого решения, в связи с чем, требуется его отмена. Приведенные примеры рассматриваются в процессуальной литературе как исключения из свойства неизменяемости судебного акта, вступившего в законную силу¹.

Примером второго подхода могут служить дела об отмене ограничения гражданина в дееспособности и признании гражданина дееспособным (ст.286 ГПК). При наличии установленных законом оснований, суд принимает решение об отмене ограничения гражданина в дееспособности (ч.1ст.286 ГПК) или принимает решение о признании гражданина дееспособным (ч.2ст.286 ГПК). Законодателем было уточнено, что заявление о признании гражданина дееспособным рассматривается судом в процессуальном порядке, установленном для рассмотрения дел о признании гражданина недееспособным. Аналогичным образом, при возникновении оснований для отмены усыновления, ГПК предписывает задействовать процедуру искового производства (ст.275 ГПК), но не отменять решение суда по делу об усыновлении.

В рамках первого и второго подхода, мы имеем дело с ошибочным судебным постановлением, и с точки зрения исправления содержащихся в нем ошибок, речь идет, соответственно, об отказе суда от законной силы решения или о предъявлении заинтересованными лицами новых требований с тем, чтобы нейтрализовать действие такого решения². Анализ показывает,

¹ См.: *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс. Особенная часть. С.277-278.

² См.: *Зайцев И.М.* Устранение судебных ошибок в гражданском процессе. Издательство Саратовского университета, 1985. С.74,76.

что при производстве по делу об административном надзоре могут быть в равной степени использованы два подхода.

1. Решения по делам об установлении административного надзора находятся в жесткой зависимости от актов других правоприменительных судебных и несудебных органов. Решение по делу об административном надзоре основывается на подобных актах, поэтому его стабильность определяется стабильностью таких актов. Их отмена или изменение в тех или иных установленных законом формах может повлечь необходимость пересмотра решений по делам об установлении административного надзора (например, декриминализация деяния и, соответственно, пересмотр приговора суда могут повлечь за собой необходимость отмены административного надзора). Следует одобрить практику судов, которые по собственной инициативе принимают меры к установлению фактов сохранения законной силы актами, создающими основаниями для установления административного надзора. Так, определением Советского районного суда г.Самары от 27.12.2011 г. о назначении судебного заседания по делу об установлении административного надзора из судов истребовались сведения о пересмотре приговоров, вынесенных в отношении осужденного¹.

Если попытаться выстроить условную иерархию актов правоприменительных органов, выступающих впоследствии основанием для установления административного надзора, то их соотношение может выглядеть следующим образом. *Основным актом* выступает приговор (-ы) суда по уголовному делу, вступивший в законную силу, и вынесенный в связи с совершением определенной категории и количества преступлений. Для лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или

¹ Гражданское дело об установлении административного надзора в отношении Борисова Ю.В. // Архив Советского районного суда г.Самары.

особо опасном рецидиве преступлений, приговор суда уже является достаточным основанием для установления административного надзора. В других случаях, для установления административного надзора необходимо наличие *дополнительных актов* в виде постановлений о признании лица злостным нарушителем порядка отбывания наказания или постановления по делу об административном правонарушении.

Нельзя исключать того, что указанные акты могут быть отменены или пересмотрены в установленных законом формах уполномоченными судебными и (или) несудебными органами. Если к этому моменту, данные акты будут использованы в решении суда по делу об административном надзоре, то это потребует пересмотра вступившего в законную силу решения суда по делу об установлении административного надзора по новым обстоятельствам. В качестве такого нового обстоятельства выступает отмена судебного постановления суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления государственного органа или органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного постановления по данному делу (п.1ч.4ст.392 ГПК). Незаконность либо иная дефектность правоприменительных актов, которые послужили основанием для установления административного надзора, свидетельствует о незаконности и самого решения суда по делу об административном надзоре, хотя бы суд в момент рассмотрения дела объективно не мог и (или) не вправе был установить такую дефектность (очевидно, например, что суд, в рамках гражданского дела, не может подвергать сомнению вступивший в законную силу приговор суда по уголовному делу).

Однако, данному правилу не может быть придан абсолютный характер. Выше нами была выдвинута идея о несвязанности суда актами несудебных органов, служащими основаниями для установления административного надзора, в том отношении, что суд, установив их незаконность в ходе рассмотрения дела, может дать им критическую оценку и не использовать в качестве доказательства факта соответствующих нарушений. Следовательно,

принятие судом в качестве доказательства явно незаконного акта административного органа не говорит о том, что суд объективно не мог предвидеть существование данного обстоятельства.

Примеры такого подхода можно встретить в прежнем арбитражно-процессуальном законодательстве. В соответствии с ч.2ст.11 АПК РФ 1995 г., арбитражный суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа закону, в том числе издание его с превышением полномочий, принимает решение в соответствии с законом. В абз.2 п.6 Постановления Пленума ВАС РФ от 15.10.1998 г. №17 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов»¹ было разъяснено, что если акт государственного органа, положенный в основу судебного акта арбитражного суда, впоследствии признан недействительным или отменен в установленном порядке как не соответствующий закону, данное обстоятельство не может рассматриваться как вновь открывшееся, поскольку арбитражный суд не должен был руководствоваться этим актом, а обязан был принять решение в соответствии с законом. Пересмотр судебного акта в таком случае может быть произведен в апелляционном, кассационном или надзорном порядке.

Вместе с тем, пересмотр судебного акта по делу об установлении административного надзора по новым обстоятельствам в связи с утратой юридической силы других актов, положенных в основу решения, не исчерпывает проблемы, поскольку на принятом судебном решении могут основываться другие «производные» решения судов по делу об административном надзоре. Это могут быть дела о продлении, повторном установлении административного надзора, частичной отмене, дополнении административных ограничений, досрочном прекращении административного надзора. Исчезновение оснований для применения

¹ Вестник ВАС РФ. №12. 1998.

административного надзора порождает проблему пересмотра судебных актов, связанных с «основным» решением. Их вынесение также является результатом судебной ошибки объективного характера, поскольку, несмотря на действительное отсутствие оснований для административного надзора, суд отменял, дополнял, продлевал действие административных ограничений и т.д.

Полагаем, что приемлемой формой для пересмотра таких судебных решений должна служить аналогичная процедура пересмотра по новым и вновь открывшимся обстоятельствам. Логично предположить, что если решения, «производные» от решения суда об установлении административного надзора, основывались на таком решении, то новым обстоятельством должна являться отмена решения суда по делу об установлении административного надзора (п.1ч.4ст.392 ГПК).

Однако лицо в этом случае оказывается вынужденным многократно обращаться в суд, поэтапно добиваясь пересмотра по новым обстоятельствам решений, как бы «вытекающих» друг из друга. Например, решение об установлении административного надзора обуславливает принятие решения о дополнении административных ограничений, которое в свою очередь, влечет принятие решения о продлении административного надзора, после чего суд своим решением вновь может варьировать количество административных ограничений и т.д.

Отмена правоприменительных актов судебных и несудебных органов, послуживших основанием для установления административного надзора, является свидетельством того, что административный надзор был установлен незаконно. Поэтому лицу должны быть предоставлены максимально эффективные и оперативные средства для восстановления своих нарушенных применением административного надзора прав. Вряд ли может быть признано эффективным средством защиты необходимость лица многократно обращаться в суд с заявлением о пересмотре судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам. Помимо различных процессуальных

издержек, это будет связано с необходимостью дожидаться отмены одного судебного акта с тем, чтобы «запустить» процедуру пересмотра последующего судебного акта и т.д. Срок всей этой процедуры восстановления прав поднадзорного лица будет определяться совокупностью сроков, установленных для пересмотра по новым обстоятельствам одного судебного акта.

ГПК не допускает возможность объединения в одном заявлении требований о пересмотре сразу нескольких судебных актов, тем более, что подача заявления о пересмотре по новым обстоятельствам актов, хронологически более поздних до отмены актов хронологически более ранних, не допускается. При преждевременной подаче такого заявления новое обстоятельство будет считаться отсутствующим.

В связи с изложенным, необходимо допустить возможность обращения поднадзорного лица или органа внутренних дел в суд с заявлением о пересмотре по новым обстоятельствам (в виде отпадения оснований для установления административного надзора) сразу всех судебных актов, вынесенных по делу об административном надзоре, и, предоставив заявителю возможность выбора суда применительно к правилам ст.29 ГПК («Подсудность по выбору истца»), из всех судов, выносивших пересматриваемые решения, что значительно упростит процесс восстановления прав поднадзорного лица.

2. Прямо предусмотренные законом формы корректировки решения суда по делу об установлении административного надзора (продление, отмена, дополнение административных ограничений и др.) связаны с возникновением новых обстоятельств, которые суд не просто не мог учесть в силу объективных факторов, а которые не существовали и не могли существовать в момент рассмотрения дела. Такие обстоятельства относятся к поведению субъекта по исполнению административных ограничений в период после установления административного надзора. Если «новые обстоятельства» свидетельствуют о незаконности принятого ранее судебного

акта, то, в отличие от них, обстоятельства, требующие изменения положения поднадзорного лица, не означают такой незаконности, ибо в момент рассмотрения дела они не могли существовать в силу объективных причин. Поэтому специального указания и специального акта об отмене первого решения принимать не требуется, и юридически оно продолжает действовать. Так, например, решение суда о досрочном прекращении административного надзора не препятствует суду повторно установить административный надзор при наличии соответствующих оснований, поскольку требование органа внутренних дел об этом будет иметь другой предмет и другое основание. Кроме того, в приведенном примере будет отличаться и субъектный состав, поскольку поднадзорное лицо как заявитель по «первому» делу во втором займет положение заинтересованного лица.

Рассмотрение «последующих» дел об административных надзоре и принятие соответствующих судебных актов, хотя и выполняет «корректирующую» функцию по отношению к решению по делу об установлении административного надзора, с процессуальной точки зрения, не представляет собою форму отмены или изменения такого судебного акта. В связи с этим, решение суда по делу об установлении административного надзора обладает свойством неизменяемости, как и любое решение суда по гражданскому делу.

Таким образом, *рассмотренные формы «корректировки» решений суда по делу об установлении административного надзора, а также по другим делам, последующими судебными актами не опровергают проявления по делам об административном надзоре таких традиционных свойств законной силы судебного решения как общеобязательность, неизменяемость, исполнимость и преюдициальность.*

§ 3.2 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 не искового 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

¹ См. например: *Гукасян Р.Е.* Общие вопросы исполнения судебных постановлений // Курс советского гражданского процессуального права. Том 2. Судопроизводство по гражданским делам. М., 1981. С.320.

² См.: *Авдюков М.Г.* Судебное решение. М., 1959. С.182-186.

³ См.: *Мельников А.А.* Гарантии прав личности в гражданском процессе // Демократические основы советского социалистического правосудия. М., 1965. С.303.

⁴ См.: *Заворотько П.П.* Процессуальные гарантии исполнения судебного решения. М., 1974. С.119.

⁵ *Исполнительный кодекс Российской Федерации. Проект* / под ред. д.ю.н., проф. В.М.Шерстюка, д.ю.н., проф. В.В.Яркова. М., 2009. С.159-160.

«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,

¹ Собрание законодательства РФ. 08.10.2007. №41. Ст. 4849.

² См.: Попова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений. С.30.

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*

¹ См.: Валеев Д.Х. Система процессуальных гарантий прав граждан и организаций в исполнительном производстве. М., 2009. С.68-69.

² См.: Валеев Д.Х. Указ. соч. С.69.

³ См.: Завадская Л.Н. Реализация судебных решений. Теоретические аспекты / Отв. ред. д.ю.н., проф. М.С.Шакарян. М., 1982. С.40.

⁴ Там же. С.44.

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.

2. Деятельность по исполнению судебного акта имеет материально-осязаемый результат в виде уплаты денежной суммы, передачи имущества взыскателю, совершения должником необходимых действий. По делам об административном надзоре реализация судебного акта состоит в ненаступлении негативного результата. Исполнение «обычного» судебного акта заключается в восстановлении правопорядка, поколебленного незаконными (в широком смысле) действиями должника. Реализация судебного акта по делу об административном надзоре состоит не в восстановлении правопорядка, а в недопущении его нарушения, что логически вытекает из характеристики административно-надзорных мер как предупредительных мер государственного принуждения.

Если сопоставить деятельность по реализации судебного акта по делу об административном надзоре с исполнением судебного акта по делу об обязанности ответчика воздержаться от совершения неких действий, то, при всей их внешней схожести, и однородности ожидаемого правового

результата (бездействие ответчика), можно отметить, что если решение суда по делу об административном надзоре не мотивировано виновным поведением поднадзорного, то решение об обязанности ответчика к воздержанию от действий продиктовано его предшествующим поведением, нарушающим права истца в материальном правоотношении.

3. Возбуждение и движение исполнительного производства свидетельствует о неисполнении должником его обязанности по добровольному исполнению судебного акта, тогда как реализация судебного акта по делу об административном надзоре не связывается с совершением поднадзорным лицом правонарушения в виде добровольного неисполнения требований судебного акта. В широком смысле в основе возникновения исполнительного производства лежит факт неисполнения должником требований судебного акта в добровольном порядке, за которое тот понес ответственность в виде взыскания исполнительского сбора¹. Административные ограничения, назначенные поднадзорному лицу решением суда, не являются прямым юридическим следствием его прежних преступлений и правонарушений (как было доказано выше), а также следствием добровольного неисполнения им решения суда. Безотносительно к поведению поднадзорного лица после вынесения судебного решения, административные ограничения будут к нему применяться.

4. Лицо, в отношении которого установлен административный надзор, физически не способно исполнить решение суда добровольно или досрочно, в отличие от должника по исполнительному производству, который обладает подобной возможностью. Природа административных ограничений такова, что они не могут быть исполнены одномоментно, в их

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 №13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона "Об исполнительном производстве" в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества "Разрез "Изыхский"» (Собрание законодательства РФ. 06.08.2001. №32. Ст. 3412) и ст. 112 Закона об исполнительном производстве не оставляют сомнений в правильности понимания исполнительского сбора как меры юридической ответственности должника.

применение должен участвовать орган внутренних дел либо контролировать их исполнение.

5. *Совершение поднадзорным лицом преступления или правонарушения в период срока административного надзора, не означает того, что поднадзорный не исполнил судебный акт, если при этом он выполнял все установленные административные ограничения.* Как уже отмечалось, безупречное выполнение поднадзорным лицом административных ограничений отнюдь не означает того, что общество «застраховано» от совершения таким субъектом преступных деяний или правонарушений. Административный надзор, как мера принудительного характера, способствует, но не гарантирует правомерное поведение субъекта. Решение суда по делу об административном надзоре не запрещает и объективно не может запретить преступной или иной правонарушающей деятельности поднадзорного (хотя, безусловно, решение по таким делам имеет превентивную функцию).

6. Сопоставление других — формальных и содержательных аспектов деятельности органов принудительного исполнения по исполнению решений судов по гражданским делам и органов внутренних дел по реализации судебных актов по делу об административном надзоре также показывает их существенные отличия.

а) Реализация судебного акта по делу об административном надзоре гораздо в меньшей степени формализована, чем деятельность судебного пристава-исполнителя в исполнительном производстве. В свою очередь, подмеченная закономерность является следствием того, что результат деятельности по исполнению судебного акта — несовершение поднадзорным лицом новых преступлений или административных правонарушений достигается в результате последовательных и систематических усилий органа внутренних дел, тогда как результат исполнительного производства может быть достигнут судебным приставом-исполнителем за счет

одномоментного действия (например, изъятие у должника денежной суммы и передача ее взыскателю).

Так, Закон об административном надзоре требует от органа внутренних дел систематически *наблюдать* за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений и за выполнением предусмотренных настоящим законом обязанностей (п.3ч.1ст.12).

Деятельность по реализации судебного акта по делу об административном надзоре преимущественно регулируется подзаконным актом – ведомственным приказом, в отличие от деятельности судебного пристава-исполнителя, регулируемой специальным федеральным законом.

б) Деятельность органа внутренних дел по реализации судебного акта по делу об административном надзоре является гораздо более вариативной, чем деятельность судебного пристава-исполнителя. Так, например, требование о ведении с поднадзорным лицом индивидуальной профилактической работы, направленной на предупреждение совершения им преступлений и других правонарушений (п.4ч.1ст.12) предполагает возможность использования различных форм реализации требований судебного акта, установившего административные ограничения.

в) Органы внутренних дел обладают большей самостоятельностью в решении вопросов осуществления административного надзора, чем судебные приставы-исполнители при исполнении решений судов по гражданским делам. Такая самостоятельность может проявляться в возможности корректировки или даже преодоления органом внутренних дел требований к поведению поднадзорного, содержащегося в судебном акте. Так, в соответствии с ч.3ст.12 Закона об административном надзоре, орган внутренних дел может, отступив от установленных административных ограничений, дать разрешение поднадзорному лицу на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с некоторыми исключительными

личными обстоятельствами. Необходимость осуществления данных прав вступает в определенный конфликт с примененными к поднадзорному мерами, однако законодатель устраняет такой конфликт к пользе бывшего осужденного.

В описанном случае постановление органа внутренних дел фактически принимается в противоречии со вступившим в законную силу судебным актом, предусматривавшим конкретные административные ограничения прав поднадзорного. В ряде случаев такая ситуация возникает вследствие объективной невозможности суда скорректировать примененные им ранее меры (например, когда возникает необходимость выезда поднадзорного в связи со смертью близкого родственника). В описываемых ситуациях судебная перспектива рассмотрения подобных требований поднадзорного видится нереальной еще и потому, что поднадзорное лицо в момент возникновения необходимости отмены ограничения не будет обладать достаточными доказательствами, которые подтверждали бы, например, необходимость оставления им места жительства (выезд в связи с чрезвычайными обстоятельствами).

Если проводить аналогии между данным случаем и ситуациями отсрочки, рассрочки, изменения порядка и способа исполнения судебного акта (ст.203 ГПК), то подобные действия в «обычном» исполнительном производстве совершаются по определению судебного, но не административного органа.

г) Юридическое оформление и закрепление деятельности по реализации судебного акта по делу об административном надзоре отличается от оформления и закрепления исполнительных действий. Так, при вынесении решения суда об установлении административного надзора исполнительный лист не выдается, исполнительное производство не возбуждается, а заводится дело административного надзора. В соответствии с п.7.9 Приказа МВД №818, после вынесения судебного решения заводится и регистрируется дело административного надзора; сведения о поднадзорных

лицах вносятся в журнал учета лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых судом установлены административные ограничения, в течение трех рабочих дней составляются информационные карточки на поднадзорных лиц, которые направляются для учета в информационный центр и дежурную часть территориального органа. На поднадзорных лиц заполняются сторожевые листки для направления в управления, отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (п.7.11).

Таким образом, *деятельность органа внутренних дел по осуществлению мероприятий административного надзора не является деятельностью по исполнению судебного акта и не относится к исполнительному производству*. Вынесение судебного акта об установлении административного надзора выступает дозволением (разрешением) органу внутренних дел на применение административных ограничений, после чего задача суда считается выполненной. С изложенных позиций, представляется неточной практика судов, которые в постановлениях по делам об административном надзоре включают в резолютивную часть решения специальное указание следующего содержания: «Наблюдение за соблюдением Николаевым Михаилом Викторовичем установленных судом административных ограничений возложить на отдел полиции в составе Управления внутренних дел по г. Саратову по месту жительства Николаева М.В.»¹.

Сопоставление логики деятельности суда по «типичному» гражданскому делу, допускающему принудительное исполнение с деятельностью в производстве по административному надзору, показывает их существенную разницу. По решениям судов, предполагающим принудительное исполнение, суд осуществляет контроль за исполнением посредством рассмотрения различных вопросов исполнительного

¹ См. например: *Решение* Заводского районного суда г.Саратова от 17.10.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Николаева М.В. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name>. (дата обращения: 15.10.2012).

производства, обозначенных в функционально приспособленном для этого производстве (раздел VII ГПК). Как неоднократно отмечал Европейский Суд по правам человека, цель правосудия не может считаться достигнутой, если судебный акт в течение длительного времени оставался неисполненным¹. В рассматриваемом случае, суд, установив административный надзор, не контролирует осуществление надзорных мероприятий, поскольку это полностью относится к предмету деятельности органа внутренних дел.

В последующем орган внутренних дел, возможно, будет вынужден прибегнуть к получению разрешения суда на продление административного надзора, его повторное установление, дополнение надзорных ограничений. Однако постановка всех перечисленных вопросов под судебный контроль свидетельствует только об их исключительной важности в деле соблюдения и защиты прав лица от применения необоснованных ограничений.

Вместе с тем, полностью дистанцировать деятельность органа внутренних дел по осуществлению административного надзора от исполнительного производства было бы неправильно. Полагаем, что на практике возможны случаи, при которых может потребоваться принудительное исполнение судебных актов по делам об административном надзоре. Так, например, отмена судом отдельных административных ограничений, досрочное прекращение административного надзора возлагают на орган внутренних дел обязанность воздержаться от применения части или всех надзорных ограничений в отношении поднадзорного. Подобная обязанность по своей правовой природе ничем не отличается, например, от возлагаемой судом в порядке главы 25 ГПК обязанности устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод (ч.1ст.258 ГПК). Если предположить, что орган внутренних дел проигнорирует данное решение

¹ Апофеозом соответствующих правовых позиций явилось пилотное Постановление Европейского Суда по правам человека от 15.01.2009 года по делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации (№2)» (Российская хроника Европейского Суда. 2009. №4).

суда, то служба судебных приставов-исполнителей должна располагать реальными механизмами по исполнению такого решения.

Заключение

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что отнесение к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства дел об административном надзоре явилось революционным для сферы гражданского процесса и обнаружило массу научно-практических проблем, решение которых предлагается в настоящей работе.

Неочевидными представляются решения законодателя об отнесении дел об административном надзоре, как к гражданскому процессу, так и к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений. Проведенное диссертантом исследование показало то, что принятые законодателем новеллы не лишены внутренней логики. В диссертации был предложен анализ и решение как внешних проблем производства по делам об административном надзоре, отражающих положение таких дел среди видов гражданского судопроизводства и их системные взаимосвязи с общими нормами и институтами гражданского процесса, так и внутренних проблем рассматриваемого производства.

Реформирование гражданского судопроизводства, производимое в последние годы, существенно меняет облик всего гражданского процесса (так, например, в недавнем прошлом к ведению суда были отнесены дела о реадмиссии, также ранее неизвестные и нетипичные для гражданского судопроизводства), и заставляет исследователей обращаться к анализу новых реалий. Успешное функционирование процессуальных нововведений возможно только при условии их предварительной и последующей качественной научной разработки.

Приложение к диссертации №1 Проект Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»

1. Часть 1 статьи 261.6 дополнить предложением следующего содержания: «Заявление и прилагаемые к нему материалы подаются в копиях по числу лиц, участвующих в деле».

2. В части 3 статьи 261.6 предложение: «К заявлению прилагаются копия приговора суда и постановление начальника исправительного учреждения о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания» дополнить следующей фразой: «Такое постановление не имеет для суда заранее установленной силы и оценивается по правилам статьи 67 настоящего Кодекса наряду с другими доказательствами по делу».

3. Часть 4 статьи 261.6 дополнить следующим предложением: «Постановления по делам об административных правонарушениях, принятые несудебными органами, которым Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предоставлено право вынесения таких постановлений, и служащие основанием для установления, продления административного надзора или дополнения ранее установленных административных ограничений, не имеют для суда заранее установленной силы, и оцениваются по правилам статьи 67 настоящего Кодекса, наряду с другими доказательствами по делу».

4. Часть 1 статьи 261.7 дополнить предложением следующего содержания: «По делам об установлении административного надзора, возбужденных по заявлению исправительного учреждения, суд возлагает на заявителя обязанность по организации доставки лица, в отношении которого подано заявление, в зал судебного заседания или выносит определение о

проведении выездного судебного заседания по месту нахождения такого лица».

5. Статью 261.7 дополнить частью 1.1 и частью 4 следующего содержания:

«1.1 Суд не принимает отказ органа внутренних дел или исправительного учреждения от заявленного требования об установлении административного надзора в случае, когда по делу усматриваются основания для установления административного надзора. Признание требований лицом, в отношении которого подано заявление об установлении административного надзора, не освобождает суд от обязанности проверки наличия оснований для установления административного надзора, а равно оснований, препятствующих установлению административного надзора».

«4. По каждому делу об установлении, продлении, повторном установлении административного надзора, а также по делу о дополнении административных ограничений, суд обязан установить наличие обстоятельств, как дающих основания, так и препятствующих установлению, продлению, повторному установлению административного надзора, а также дополнению установленных административных ограничений».

6. Часть 2 статьи 261.8 дополнить предложением следующего содержания:

«Суд вправе установить одно или несколько административных ограничений, исходя из требований заявителя и положений Федерального закона от 06.04.2011 №64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Суд не вправе ухудшать положение лица, в отношении которого решается вопрос об установлении или о продлении административного надзора, в части срока административного надзора, количества и содержания административных ограничений, по сравнению с тем, как его просит определить заявитель по делу».

7. Статью 261.8 дополнить частями 3.1 и 3.2 следующего содержания:

«3.1. По делу о частичной отмене административных ограничений суд не связан числом и содержанием административных ограничений, предлагаемых к отмене, и, при наличии соответствующих оснований, вправе произвести отмену ограничений, не предлагаемых к отмене, а также принять решение о досрочном прекращении административного надзора.

3.2. При отсутствии оснований для досрочного прекращения административного надзора, суд в решении по такому делу вправе при установлении соответствующих оснований произвести частичную отмену применяемых административных ограничений».

8. Часть 4 статьи 261.8 изложить в следующей редакции:

«4. Решение суда по делу об административном надзоре может быть обжаловано по общим правилам, установленным настоящим Кодексом, а также пересмотрено в порядке главы 42 настоящего Кодекса по вновь открывшимся или новым обстоятельствам. В случае, если основанием для пересмотра судебных постановлений по делу об административном надзоре является отмена или изменение приговора суда, постановления по делу об административном правонарушении, постановления о признании лица злостным нарушителем порядка отбывания наказания, то заявитель вправе соединить в одном заявлении о пересмотре дела по новым обстоятельствам требования об отмене всех судебных постановлений по делам об административном надзоре. В случае, если судебные постановления принимались различными судами, то заявитель вправе обратиться в любой из таких судов по правилам статьи 29 настоящего Кодекса».

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

1. СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Действующие нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. – 05.04.1995. - №67.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. - 1998. - № 20. - Ст. 2143.

3. Конституция Российской Федерации (с изм. и доп. от 30.12.2008 № 7–ФКЗ) // Российская газета. – 25.12.1993. – № 237; СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51–ФЗ (с изм. и доп. от 23.07.2013 № 245–ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. – 2013. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4078.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14–ФЗ (с изм. и доп. от 23.07.2013 № 251–ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410; СЗ РФ. – 2013. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4084.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с изм. и доп. от 28.12.2013 №432-ФЗ) // СЗ РФ. - 2001 - №52 (ч. I). - Ст. 4921; Российская газета. - №295. – 30.12.2013.

7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изм. и доп. от 02.11.2013 №294-ФЗ) // СЗ РФ. - 2002. - №30. - Ст. 3012; СЗ РФ. – 2013. - №44. - Ст. 5633.

8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с изм. и доп. 28.12.2013 №436-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – 46. - Ст. 4532; Российская газета. – 30.12.2013. - №295.

9.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (с изм. и доп. 28.12.2013 445-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 1; Российская газета. – 30.12.2013. - №295.

10.Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 23.07.2013 № 198) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; СЗ РФ. –2013. –№ 30. (ч. 1). – Ст. 4031.

11.Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. №1-ФЗ (с изм. и доп. 28.12.2013 №432-ФЗ) // Российская газета. 1997. 16 января; Российская газета. – 30.12.2013. - №295.

12.Закон РФ от 21.07.1993 №5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (с изм. и доп. от 23.12.2003 №186-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. - 19.08.1993. - №33. - Ст. 1316; Российская газета. – 30.12.2003. - №262.

13.Федеральный закон от 06.04.2011 №64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (с изм. и доп. 28.12.2013 №432-ФЗ) // СЗ РФ. - 2011. - №15. - Ст. 2037; Российская газета. – 30.12.2013. - №295.

14.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» // СЗ РФ. - 2011. - №15. - Ст. 2039.

15.Федеральный закон от 27.12.2009 №377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» // СЗ РФ. - 2009. - №52 (1 ч.). - Ст. 6453.

16.Федеральный закон от 24.06.1999 №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с

изм. и доп. 28.12.2013 №435 - ФЗ) // СЗ РФ. - 1999. - №26. - Ст. 3177; Российская газета. – 30.12.2013. - №295.

17.Федеральный закон от 02.10.2007 №229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (с изм. и доп. от 28.12.2013 №441 - ФЗ) // СЗ РФ. - 2007. - №41. - Ст. 4849; Российская газета. – 30.12.2013. - №295.

18.Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 №1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. - 2010. - №43. - Ст. 5544.

19.Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденное Приказом МВД РФ от 21.04.2011 №222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 11.07.2011. - №28.

20.Приказ Генерального прокурора России от 26.04.2012 №181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» // Законность. - 2012. - №6.

21. Приказ МВД РФ от 08.07.2011 №818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Российская газета.- 26.08.2011. - № 189.

Недействующие нормативные правовые акты

1.Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5 мая 1995 г. №70-ФЗ // Российская газета. 1995. 16 мая.

2.Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24.

3.Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 23.07.1966 №571 «О мерах по усилению борьбы с преступностью» [Электронный ресурс] //

Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

4.Указ Президиума ВС СССР от 26.07.1966 №5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (утвердившее Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы) // Ведомости ВС СССР. - 27.07.1966. - №30. - Ст. 597.

5.Законодательство первой половины XIX века. Том 6. / Ответ. ред. тома доктор юрид. наук, профессор О.И.Чистяков. М.: «Юридическая литература», 1988. – 432 с.

6.Свод законов Российской Империи. Том XIV. Санкт-Петербург, издание товарищества «Общественная польза», 1900. – 532 с.

7.Устав уголовного судопроизводства. Свод законов. - Том XVI. - Часть 1. - Судебные уставы. - Издание 1892. – 839 с.

Зарубежное законодательство

1.Закон Украины «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 1 декабря 1994 г. №264/94-ВР

[Сайт].URL:<http://pravo.kulichki.com/vip/uk/00000001.htm>. / (дата обращения: 15.10.2012).

2.Уголовный кодекс Республики Беларусь // [Сайт].URL:<http://pravo.kulichki.com/vip/uk/00000001.htm>. / (дата обращения: 15.10.2012).

3.Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / Науч. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, профессора Д.А.Шестакова; предисловие доктора права Г.-Г.Йешека; перевод с немецкого Н.С.Рачковой. СПб.: Изд-во «Юридический центр «Пресс», 2003. – 524 с.

4.Уголовный кодекс Швейцарии / Научное редактирование, предисловие и перевод с немецкого канд. юрид. наук А.В.Серебренниковой. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. – 350 с.

Законопроекты

1. Исполнительный кодекс Российской Федерации. Проект / под ред. д.ю.н., проф. В.М.Шерстюка, д.ю.н., проф. В.В.Яркова. - М.: Проспект, 2009.

2. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

3. Проект 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) [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

2. СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Монографии, комментарии, учебники и учебные пособия

1. Абрамов, С.Н. Советский гражданский процесс. [Текст] / С.Н.Абрамов. - М.: Госюриздат, 1952. – 420 с.

2. Авдюков, М.Г. Судебное решение. [Текст] / М.Г.Авдюков. - М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1959. – 192 с.

3. Алексеев, А.И., Солопанов Ю.В. Криминологическая характеристика и профилактика рецидивной преступности. Лекция. [Текст] / А.И.Алексеев, Ю.В.Солопанов. - М., 1979. – 31 с.

4. Алексеев, С.С. Общая теория права: [Текст] / С.С.Алексеев. Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 566 с.

5. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник [Текст] / Бахрах Д.Н. – 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Эксмо, 2011. – 603 с.

6. Бахрах, Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Учебное пособие. [Текст] / Д.Н.Бахрах. - Пермь, 1969. – 344 с.

7.Бельский, К.С. Полицейское прав: [Текст] /К.С.Бельский. Лекционный курс / Под ред. канд. юрид. наук А.В.Куракина. - М.: Издательство «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.

8.Боннер, А.Т. Комментарий к главам 23-26 ГПК РФ. [Текст] /А.Т.Боннер. // Приводится по: Боннер А.Т. Неисковые производства в гражданском процессе: учебное пособие. - М.: Проспект, 2010. – 656 с.

9.Братусь, С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). [Текст] /С.Н.Братусь. - М.: Городец-издат, 2001. – 208 с.

10.Валеев, Д.Х. Система процессуальных гарантий прав граждан и организаций в исполнительном производстве. [Текст] /Д.Х.Валеев. - М.: Статут, 2009. – 351 с.

11.Вопленко, Н.Н. Социалистическая законность и применение права. [Текст] / Н.Н.Вопленко // Под ред. проф. М.И.Байтина. - Издательство Саратовского университета, 1983. – 184 с.

12.Витрук, Н.В. Общая теория правового положения личности. [Текст] / Н.В.Витрук. - М.: Норма, 2008. – 448 с.

13.Ганичева, Е.С. Комментарий к главе 23 ГПК РФ. [Текст] /Е.С.Ганичева // Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Г.А.Жилина. - М.: ТК Велби, 2003. – 824 с.

14.Гишинский, Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». [Текст] /Я.И.Гишинский. - СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 528 с.

15. Гражданское право. В 4 т. Т.1: Общая часть: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и по специальности 021100 «Юриспруденция» / [Ем В.С. и др.]; отв. ред. Е.А.Суханов. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2010. – 720 с.

16. Гришко, А.Я. Амнистия. Помилование. Судимость. [Текст] / А.Я.Гришко, А.М.Потапов. - М.: Университетская книга; Логос, 2009. – 272с.

17.Гукасян, Р.Е. Общие вопросы исполнения судебных постановлений [Текст] /Р.Е.Гукасян // Курс советского гражданского процессуального права. - Том 2. - Судопроизводство по гражданским делам. - М.: Изд-во «Наука», 1981. – 510 с.

18.Гукасян, Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве [Текст] /Р.Е.Гукасян. - Саратов: Приволжское книжное издательство, 1970. - 186 с.

19.Гурвич, М.А. Лекции по советскому гражданскому процессуальному праву. [Текст] /М.А.Гурвич. - М., 1950. – 199 с.

20.Гурвич, М.А. Учение об иске (состав, виды). Учебное пособие [Текст] /М.А.Гурвич. - Отв. ред. проф. М.С.Шакарян. - М., 1981. - 54 с.

21.Дегтярев, С.Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы. [Текст] / С.Л.Дегтярев. - М.: Волтерс Клувер, 2007. – 364 с.

22.Добровольская, Т.Н. Деятельность суда, связанная с исполнением приговора. [Текст] / Т.Н.Добровольская. - М., 1979. – 112 с.

23.Добровольский, А.А., Иванова, С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. [Текст] / А.А.Добровольский, С.А.Иванова. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 159 с.

24.Дуюнов, В.К. Амнистия. Помилование. Судимость. [Текст] /В.К.Дуюнов // Уголовное право России. Общая и Особенная части: Учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, профессора В.К. Дуюнова. - 2-е изд. - М.: РИОР, 2009. – 256 с.

25.Елистратов, А.И. Основные начала административного права. [Текст] / А.И.Елистратов. - М.: Издание Г.А.Лемана, 1914. – 294 с.

26.Еропкин, М.И., Попов, Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. [Текст] / М.И.Еропкин, Л.Л.Попов. - Лениздат, 1973. – 328 с.

27.Жеруолис, И.А. Сущность советского гражданского процесса. [Текст] / И.А.Жеруолис. - Вильнюс: «Минтис», 1969. – 204 с.

28.Жилин, Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: монография [Текст] / Г.А.Жилин. - М.: Проспект, 2010. – 576 с.

29.Жилин, Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. [Текст] / Г.А.Жилин. - М.: Городец, 2000. – 320 с.

30.Завадская, Л.Н. Реализация судебных решений. Теоретические аспекты. [Текст] / Л.Н.Завадская. / Отв. ред. д.ю.н., проф. М.С.Шакарян. - М.: Изд-во «Наука», 1982. - 230 с.

31.Заворотько, П.П. Процессуальные гарантии исполнения судебного решения. [Текст] / П.П.Заворотько. - М.: «Юрид. лит.», 1974. – 359 с.

32.Загайнова, С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. [Текст] / С.К.Загайнова. - М.: Волтерс Клувер, 2007. – 390 с.

33.Зайцев, И.М. Спор о праве. [Текст] / И.М.Зайцев. Научное наследие. В 3-х томах. - Том 1: Неизданное / Автор предисловия и составитель А.И.Зайцев. - Саратов: Издательский центр «Наука», 2009. – 336 с.

34.Зайцев, И.М. Устранение судебных ошибок в гражданском процессе. [Текст] / И.М.Зайцев. - Издательство Саратовского университета, 1985. – 135 с.

35.Зейдер, Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу. [Текст] / Н.Б.Зейдер. - М.: Издательство «Юридическая литература», 1966. – 192 с.

36.Ивановский, В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. [Текст] / В.В.Ивановский. Приводится по: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX-начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступ. ст. Ю.Н.Старилова. - Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1999. – 575 с.

37.Игошев, К.Е., Шмаров, И.В. Социальные аспекты предупреждения правонарушений: (проблемы социального контроля). [Текст] / К.Е.Игошев, И.В.Шмаров. - М.: Юрид. лит., 1980. – 176 с.

38.Клейнман, А.Ф. Новейшие течения в науке советского гражданского процессуального права (Очерки по истории). [Текст] / А.Ф.Клейнман. - Издательство Московского университета, 1967. – 119 с.

39.Кондратов, П.Е. Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора. [Текст] /П.Е.Кондратов // Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Л.Н.Башкатов [и др.]; отв. ред. И.Л.Петрухин, И.Б.Михайловская. - М.: Проспект, 2011. – 664 с.

40.Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права. [Текст] /Н.М.Коркунов. 2-е изд. / Предисловие д-ра юрид. наук, проф. И.Ю.Козлихина. - СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 354 с.

41.Костюк, М.Ф. Понятия и виды иных мер уголовно-правового характера. [Текст] /М.Ф.Костюк. Учебное пособие / М.Ф.Костюк, А.Н.Батанов, В.А.Посохова, Т.М.Калинина.- М.: Проспект, 2011. – 320 с.

42.Крылова, Н.Е. Франция (Учение о наказании и иных правовых последствиях совершенного деяния). [Текст] /Н.Е.Крылова // Есаков Г.А., Крылова Н.Е., Серебренникова А.В. Уголовное право зарубежных стран: учебное пособие. - М., Проспект, 2011. – 336 с.

43.Крылова, Н.Е. Уголовное право зарубежных стран. [Текст] /Н.Е.Крылова. // Курс уголовного права. Общая часть. Том 2: Учение о наказании. Учебник для вузов. Под ред. доктора юрид. наук, проф. Н.Ф.Кузнецовой и канд. юрид. наук, доцента И.М.Тяжковой. - М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. – 464 с.

44.Кузнецова, Н.Ф. Понятие и цели наказания. [Текст] /Н.Ф.Кузнецова // Курс уголовного права. Общая часть. Том 2: Учение о наказании. Учебник для вузов. Под ред. доктора юрид. наук, проф. Н.Ф.Кузнецовой и канд. юрид. наук, доцента И.М.Тяжковой. - М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. – 624 с.

45.Кузнецова, Н.Ф. История российского уголовного законодательства XX века (Общая часть). [Текст] /Н.Ф.Кузнецова // Курс уголовного права.

Общая часть. Том 1: Учение о преступлении. Учебник для вузов. Под ред. доктора юрид. наук, проф. Н.Ф.Кузнецовой и канд. юрид. наук, доцента И.М.Тяжковой. - М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. – 624 с.

46.Куцова, Э.Ф. Исполнение приговора. Лекция. [Текст] /Э.Ф.Куцова. - М., 1960. – 50 с.

47.Лейст, О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права [Текст] / О.Э.Лейст. - Под редакцией доктора юридических наук, профессора В.А.Томсинова. - М.: Зерцало, 2008. – 279 с.

48.Лозбяков, В.П., Овчинский, С.С. Административно-правовые меры предупреждения преступлений. [Текст] / В.П.Лозбяков, С.С.Овчинский. - М.: Юрид. лит., 1978. – 152 с.

49.Малеина, М.Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. [Текст] / М.Н.Малеина. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: МЗ Пресс, 2001. – 244 с.

50.Малеин, Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР. [Текст] / Н.С.Малеин. - М.: Юрид. лит., 1981. - 216 с.

51.Мельников, А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. [Текст] / А.А.Мельников. - М.: Издательство «Наука», 1969. - 248 с.

52.Мельникова, Э.Б. Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних. [Текст] /Э.Б.Мельникова // Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Л.Н.Башкатов [и др.]; отв. ред. И.Л.Петрухин, И.Б.Михайловская. - М.: Проспект, 2011. – 664 с.

53.Михайлова, Е.В. Стороны в гражданском процессе Российской Федерации: [Текст] / Е.В.Михайлова. - Учебное пособие. - Самара: Изд-во «Самарский университет», 2005. – 168 с.

54.Молчанов, В.В. Собираение доказательств в гражданском процессе. [Текст] / В.В.Молчанов. - Издательство Московского университета, 1991. – 94 с.

55.Наумов, А.В. Уголовное право зарубежных стран. [Текст] /А.В.Наумов // Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. В.Н.Кудрявцева, В.В.Лунеева, А.В.Наумова. - М.: Юрист, 2003. – 540 с.

56.Необходимые доказательства и практика их использования в гражданском процессе. Практическое пособие / Под ред. Н.Н.Богатырева. - Издательство Саратовского университета, 1987. – 80 с.

57.Оль, П.А., Ромашов, Р.А., Тищенко, А.Г., Шукшина, Е.Г. Государство, общество, личность: проблемы совместимости. [Текст] / П.А.Оль, Р.А.Ромашов, А.Г.Тищенко, Е.Г.Шукшина / Под общ. ред. Р.А.Ромашова, Н.С.Нижник. - М.: Юрист, 2005. – 303 с.

58.Осинцев, Д.В. Методы административно-правового воздействия. [Текст] / Д.В.Осинцев. - СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 278 с.

59.Осокина, Г.Л. Иск (теория и практика). [Текст] / Г.Л.Осокина. - М.: Городец, 2000. - 192 с.

60.Панова, И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации. [Текст] /И.В.Панова // Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях: Комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / Под общ. ред. проф. Э.Н.Ренова. - М.: Издательство НОРМА, 2003. – 292 с.

61.Перлов, И.Д. Исполнение приговора в советском уголовном процессе. [Текст] / И.Д.Перлов. - М.: Изд-во «Юридическая литература», 1963. – 227 с.

62.Петрухин, И.Л. Понятие уголовного процесса, процессуальные формы, гарантии и стадии. [Текст] /И.Л.Петрухин // Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Л.Н.Башкатов [и др.]; отв. ред. И.Л.Петрухин, И.Б.Михайловская. - М.: Проспект, 2011. – 664 с.

63.Полубинская, С.В. Принудительные меры медицинского характера. [Текст] /С.В.Полубинская // Уголовное право России. Общая часть: Учебник /

Под ред. В.Н.Кудрявцева, В.В.Лунеева, А.В.Наумова. - М.: Юрист, 2003. – 540 с.

64.Полумордвинов, Д.И. Законная сила судебного решения. [Текст] / Д.И.Полумордвинов. - Тбилиси: Изд-во Академии наук Грузинской ССР, 1964. – 191 с.

65.Проблемы, общей теории права и государства: [Текст] /В.В.Лазарев. - Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсисянца. - М., 1999. - 813 с.

66.Разаренов, Ф.С. Административный надзор. [Текст] / Ф.С.Разаренов. - М., 1964. – 36 с.

67.Решетникова, И.В. Курс доказательственного права в российском гражданском судопроизводстве. [Текст] / И.В.Решетникова. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА•М), 2000. – 288 с.

68.Рябов, Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. [Текст] / Ю.С.Рябов. - Пермь: Пермское книжное издательство, 1974. – 81 с.

69.Саркисов, Г.С. Объект индивидуального профилактического воздействия в теории предупреждения преступности. [Текст] / Г.С.Саркисов. - Отв. ред. Г.А.Аванесов. - Ереван: Изд-во АН АрмССР, 1985. – 169 с.

70.Серебренникова, А.В. Германия (Учение о наказании и иных правовых последствиях совершенного деяния). [Текст] /А.В.Серебренникова. // Есаков Г.А., Крылова Н.Е., Серебренникова А.В. Уголовное право зарубежных стран: учебное пособие. - М.: Проспект, 2011. – 336 с.

71.Серегин, А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. Учебное пособие. [Текст] /А.В.Серегин. - М., 1975. – 194 с.

72.Таганцев, Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть общая. [Текст] В 2 т. /Н.С.Таганцев. - М.: Наука, 1994. - Т.2 – 393 с.

73.Ткачевский, Ю.М. Амнистия, помилование, судимость [Текст] /Ю.М.Ткачевский // Курс уголовного права. Общая часть. Том 2: Учение о

наказании. - Учебник для вузов. - Под ред. доктора юрид. наук, проф. Н.Ф.Кузнецовой и канд. юрид. наук, доцента И.М.Тяжковой. - М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. – 464 с.

74.Треушников, М.К. Судебные доказательства. [Текст] / М.К.Треушников. - 4-е изд., перераб. и доп. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 288 с.

75.Трещева, Е.А. Субъекты арбитражного процесса. [Текст] / Е.А.Трещева. - Часть I: Общие теоретические вопросы понятия и классификации субъектов: монография; Федеральное агентство по образованию. - Самара: Издательство «Самарский университет», 2006. – 210 с.

76.Трещева, Е.А. Субъекты арбитражного процесса. [Текст] / Е.А.Трещева. - Часть II: Правовое положение лиц, участвующих в деле, в арбитражном процессе: монография; Федеральное агентство по образованию. - Самара: Издательство «Самарский университет», 2007. – 354 с.

77.Туманова, Л.В. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений [Текст] /Л.В.Туманова // Гражданское процессуальное право: учеб. / под общ. ред. проф. Л.В.Тумановой. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 606 с.

78.Филимонов, О.В. Комментарий к ст.183 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. [Текст] /О.В.Филимонов // Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации. Руководитель авторского коллектива и ответ. ред. Заслуженный деятель науки РФ, доктор юрид. наук, профессор А.И.Зубков. - М.: Издательская группа ИНФРА•М – НОРМА, 1997. – 614 с.

79.Филимонов, О.В. Посткриминальный контроль: (Теоретические основы правового регулирования). [Текст] / О.В.Филимонов. - Томск: Изд-во Том. ун-та, 1991. – 181 с.

80.Фойницкий, И.Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. [Текст] / И.Я.Фойницкий. - СПб.: Типография Министерства путей сообщения, 1889. – 503 с.

81.Чечина, Н.А. Воспитательная функция советского гражданского процессуального права. [Текст] / Н.А.Чечина. - Издательство Ленинградского университета, 1972. – 112 с.

82.Чечина, Н.А. Гражданские процессуальные правоотношения. [Текст] / Н.А.Чечина. Издательство Ленинградского университета, 1962. – 68 с.

83.Чечина, Н.А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. [Текст] / Н.А.Чечина. -Л.: Издательство Ленинградского университета, 1987. – 104 с.

84.Чечот, Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). [Текст] / Д.М.Чечот. - Издательство Ленинградского университета, 1973. - 134 с.

85.Чечот, Д.М. Участники гражданского процесса. [Текст] / Д.М.Чечот. - М.: Госюриздат, 1960. - 190 с.

86.Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права [Текст] / В.Е.Чиркин. - М.: Норма, 2007. – 352 с.

87.Шакарян, М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. [Текст] / М.С.Шакарян. - М., 1970. – 216 с.

88.Шакарян, М.С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления. [Текст] / М.С.Шакарян. - М., 1978. – 38 с.

89.Шакарян, М.С. Учение о сторонах в советском гражданском процессе: [Текст] / М.С.Шакарян. - Учебное пособие. М., 1983. – 68 с.

90.Шмаров, И.В. Предупреждение преступлений среди освобожденных от наказания: (Проблема социальной адаптации). [Текст] / Шмаров И.В. - М.: «Юридическая литература», 1974. – 136 с.

91.Штутин, Я.Л. Предмет доказывания в советском гражданском процессе. [Текст] / Я.Л.Штутин. - М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1963. – 186 с.

92.Юдельсон, К.С. Проблема доказывания в советском гражданском процессе [Текст] / К.С.Юдельсон. // Приводится по: Юдельсон К.С. Избранное: Советский нотариат. Проблема доказывания в советском гражданском процессе. - М.: «Статут», 2005. – 616 с.

93.Юдин, А.В. Виды судопроизводств в арбитражном процессе: Учебное пособие. [Текст] /А.В.Юдин. - Самара: Изд-во «Самарский университет», 2002. – 128 с.

94.Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под общ. ред. члена-корр. АН УССР П.Е.Недбайло и доктора юрид. наук В.М.Горшенева. - М., «Юрид. лит.», 1976. – 280 с.

95.Якимович, Ю.К. Структура советского уголовного процесса: система стадий и система производств. Основные и дополнительные производства. [Текст] / Ю.К.Якимович. - Томск: Изд-во Том. ун-та, 1991. - 138 с.

96.Ярков, В.В. Производство по делам, возникающим из публично-правовых отношений [Текст] /В.В.Ярков // Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. проф. В.В.Ярков. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство БЕК, 1999. – 624 с.

Статьи

1.Абатуров, А.И. Процессуальные полномочия суда в области постпенитенциарного контроля [Текст] / А.И.Абатуров // Российская юстиция. - 2012. - №10. – С.48-50.

2.Абова, Т.Е. Иск – универсальное средство защиты права [Текст] / Т.Е.Абова // Иск в гражданском и арбитражном процессах. Труды №1/2006. - М.: ИГП РАН, 2006. – С.5-13.

3.Алексеев, В., Савицкий, В. О процессуальной профилактике [Текст] / В.Алексеев, В.Савицкий // Советская юстиция. - 1987. - №6. – С.27-28.

4. Аргунов, В.В. Производство по делам об административном надзоре – новая категория дел в рамках гражданского судопроизводства [Текст] / В.В.Аргунов // Юридический мир. - 2012. - №6. – С.32-40.

5.Ардашкин, В.Д. К теории правоохранительного механизма [Текст] / В.Д.Ардашкин // Правоведение. - 1988. - №1. – С.11-16.

6.Ардашкин, В.Д. О принуждении по советскому праву [Текст] / В.Д.Ардашкин // Советское государство и право. - 1970. - №7. – С.33-39.

7.Афанасьев, С.Ф. К проблеме реализации права быть выслушанным в суде при рассмотрении гражданских дел [Текст] / С.Ф.Афанасьев // Вестник гражданского процесса. - 2012. - №4. – С.28-45.

8.Бабаев, М.М., Блувштейн, Ю.Д. Бюрократизм в правоохранительной деятельности: истоки и пути преодоления [Текст] / М.М.Бабаев, Ю.Д.Блувштейн // Советское государство и право. - 1990. - №9. – С.60-66.

9.Базылев, Б.Т. Социальное назначение государственного принуждения в советском обществе [Текст] / Б.Т.Базылев // Правоведение. - 1968. - №5. – С.29-36.

10.Бараев, И.Н. Установление судом срока административного надзора [Текст] / И.Н.Бараев // Российская юстиция. - 2012. - №9. – С.58-61.

11.Бахрах, Д.Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды // [Текст] / Д.Н.Бахрах // Государство и право. - 2009. - №7. – С.82-86.

12.Бондаренко, А.С. Юридическая природа института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Текст] / А.С.Бондаренко // Проблемы теории и практики борьбы с преступностью. - Томск, - 1983. – С.73-76.

13.Бутнев, В.В. Правовой спор и виды гражданского судопроизводства [Текст] / В.В.Бутнев // Новеллы гражданского процессуального права: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С.Шакарян. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, - 2004. – С.134-135.

14.Векленко, В.В., Бекетов, О.И. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления [Текст] / В.В.Векленко, О.И.Бекетов // Полицейское право. - 2006. - №1. – С.38-42.

15. Громошина, Н.А., Тараканкова, Е.М. Обсуждение монографии «Юридическая процессуальная форма. Теория и практика» (под редакцией проф. П.Е.Недбайло и В.М.Горшенева) [Текст] / Н.А.Громошина, Е.М.Тараканкова // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права. - М., 1980. – С.152-155.

16. Грось, Л.А. К вопросу о понятии «гражданское дело» [Текст] / Л.А.Грось // Арбитражный и гражданский процесс. - 2012. - №8. - С.47-48.

17. Гукасян, Р.Е. Личные интересы в механизме правового регулирования [Текст] / Р.Е.Гукасян // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Сборник научных трудов. - Калинин, 1985.- С.3-18.

18. Егоров, Н.Д. Личные неимущественные права и их защита [Текст] / Н.Д.Егоров // Проблемы совершенствования законодательства о защите субъективных гражданских прав: Сб. науч. тр. - Яросл. гос. ун-т. Ярославль, 1988. – С.27-32.

19. Елисейкин, П.Ф. Предмет судебной деятельности в гражданском процессе и нормы процессуального права [Текст] / П.Ф.Елисейкин // Вопросы государства и права. - Изд-во ЛГУ, 1964. – С.158-173.

20. Елисейкин, П.Ф. Предмет судебной деятельности и компетенция суда в особом производстве по советскому гражданскому процессуальному праву [Текст] / П.Ф.Елисейкин // Ученые записки Дальневост. гос. ун-та. - Т.14. - Владивосток, 1968. – С.27-28.

21. Елисейкин, П.Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов [Текст] / П.Ф.Елисейкин // Проблемы государства и права на современном этапе. Труды первой научной сессии юридической секции Дальневосточного Совета по координации и планированию научно-исследовательских работ по гуманитарным наукам. - Владивосток, 1963. – С.34-35.

22.Еропкин, М.И. О классификации мер административного принуждения [Текст] / М.И.Еропкин // Вопросы административного права на современном этапе. - М.: «Юрид. лит.», - 1963. – С.61-67.

23.Женетль, С.З. Проблемы установления административного надзора: вопросы теории и судебной практики [Текст] / С.З.Женетль // Российский судья. -2013. - №1.- С.42-45.

24.Зайцев, И.М. Административные иски [Текст] / И.М.Зайцев // Российская юстиция. - 1996. - №4. – С.23-25.

25.Зайцев, И.М. Необходимые доказательства [Текст] / И.М.Зайцев // Приводится по: И.М.Зайцев. Научное наследие. В 3-х томах. - Том 3: Избранные статьи. - Часть 1: 1963-1988 гг. / Составитель А.И.Зайцев. - Саратов: Издательский Центр «Наука», 2009. – С.273-279.

26.Зельдов, С.И. О правовом статусе судимых лиц [Текст] / С.И.Зельдов // Советское государство и право. - 1979. - №6. – С.93-95.

27.Зырянов, С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора [Текст] / С.М.Зырянов // Журнал российского права. - 2010. - №1. – С.74-83.

28.Исаенкова, О.В. Виды гражданского судопроизводства в новом процессуальном законодательстве [Текст] / О.В.Исаенкова // Новеллы гражданского процессуального права: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С.Шакарян. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С.130-133.

29.Каплунов, А.И. О классификации мер государственного принуждения [Текст] / А.И.Каплунов // Государство и право. - 2006. - №3. – С.5-13.

30.Козлов, А. Доказательства, необходимые для разрешения гражданско-правовых споров [Текст] / А.Козлов // Советская юстиция. - 1979. - №2. - С.22-23.

31.Комиссаров, К.И. Последовательно прогрессивное развитие советского гражданского процессуального права [Текст] / К.И.Комиссаров //

Проблемы действия и совершенствования советского гражданского процессуального законодательства. Межвузовский сборник научных трудов. - Свердловск, 1982. – С.4-10.

32.Куликов, В. Зашлют за 101-й километр [Текст] / В.Куликов // Российская газета. - 10 Апр. - 2013. - С.17.

33.Мельников, А.А. Гарантии прав личности в гражданском процессе [Текст] / А.А.Мельников // Демократические основы советского социалистического правосудия. - М.: «Наука», 1965. – С.271-305.

34.Миронов, Р.Г. Меры законодательного противодействия рецидивной преступности [Текст] / Р.Г.Миронов // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2008. - №1. – С.35-38.

35.Мурадян, Э.М. Гражданское судопроизводство: необходимость перемен [Текст] / Э.М.Мурадян // Советская юстиция. - 1986. - №13. – С.14-15.

36.Остроумов, А.А. Спор о праве в делах, возникающих из публичных правоотношений [Текст] / А.А.Остроумов // Гражданский процесс: наука и преподавание / Под ред. М.К.Треушникова, Е.А.Борисовой. - М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», - 2005. – С.365-369.

37.Полудняков, В. Перемены необходимы, но реальные [Текст] / В.Полудняков // Советская юстиция. - 1987. - №6. – С.26-27.

38.Попова, Ю.А. Особенности проявления принципов диспозитивности и активности суда в производстве по делам из публичных правоотношений в свете нового процессуального законодательства [Текст] /Ю.А.Попова // Новеллы гражданского процессуального права: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С.Шакарян. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С.10-13.

39.Пузырев, С.В. К вопросу о содержании административного контроля (надзора) органов внутренних дел [Текст] /С.В.Пузырев // Административное право и процесс. - 2006. - №3. – С.17-18.

40.Разаренов, Ф.С. Административный надзор как способ предотвращения правонарушений [Текст] / Ф.С.Разаренов // Советское государство и право. - 1973. - №2. – С.34-40.

41.Редько, Н.Л. О государственном контроле за лицами, судимыми за сексуальные преступления [Текст] /Н.Л.Редько // Журнал российского права. - 2009. - №8. – С.68-77.

42.Рубеко, Г.Л., Колисниченко, Е.А. Необходимые доказательства как средства судебного доказывания в арбитражном процессе [Текст] /Г.Л.Рубеко, Е.А.Колисниченко // Арбитражный и гражданский процесс. - 2011. - №12. – С.33-35.

43.Салищева, Н.Г. Проблемы административного судопроизводства [Текст] /Н.Г.Салищева // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства: По материалам научно-практической конференции. - Москва, 28 мая 2001 г. - М., Городец, 2001. – С.159-160.

44.Студеникина, М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности [Текст] /М.С.Студеникина // Советское государство и право. - 1968. - №10. – С.20-27.

45. Тихиня, В.Г. Профилактическая функция советского гражданского процесса [Текст] /В.Г.Тихиня // Право и демократия. Выпуск-2. Межведомственный сборник научных трудов. - Минск: «Университетское», 1989. – С.45-52.

46.Филимонов, О.В. Особенности мер правового принуждения, применяемых в процессе индивидуальной профилактики преступлений, и их классификация [Текст] /О.В.Филимонов // Проблемы теории и практики борьбы с преступностью: Сб. статей. – Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1982. – С.85-92.

47.Фильченко, А.П. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: правовая природа и

перспективы законодательного регулирования [Текст] /А.П.Фильченко // Административное право и процесс. - 2012. - №2. - С. 54 - 57.

48.Холманский, В.И., Бородин, С.С. Проект Федерального закона №151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: достоинства и недостатки [Текст] /В.И.Холманский, С.С.Бородин // Российский следователь. - 2010. - №5. – С.31-39.

49.Чечина, Н.А. Особенности судопроизводства по отдельным категориям гражданских дел [Текст] /Н.А.Чечина // Проблемы применения норм гражданского процессуального права. Межвузовский сборник научных трудов. - Свердловск, 1986. – С.29-33.

50.Шешенина, О.Е. Реализация преюдициальности актов органов государственного управления по делам о возмещение вреда, причиненного повреждением здоровья [Текст] /О.Е.Шешенина // Реализация процессуальных норм органами гражданской юрисдикции. - Межвузовский сборник научных трудов. - Свердловск, 1988. – С.19-23.

51.Юдин, А.В. Способы «выхода» сторон из гражданского и арбитражного процесса: общая характеристика и критерии правомерности [Текст] /А.В.Юдин // Российская юстиция. - №4. - 2010. – С.31-34.

Диссертации и авторефераты диссертаций

1.Абдурахманова, А.А. Проблемы института судимости в уголовном праве России [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Аминат Абдурахмановна Абдурахманова; Дагестанский гос. ун-т. - Махачкала, 2005 – 21 с.

2.Абрамян, С.М. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Симон Мурадович Абрамян; Моск. гос. юрид. академия. - М., 1995. – 18 с.

3.Бекетов, Д.В. Предупреждение преступности административно-правовыми средствами (Теоретические и методологические вопросы) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук /Дмитрий Викторович Бекетов. - Ростов н/Д, 2004.- 172 с.

4.Бекетов, О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук /Олег Иванович Бекетов; Ростов. юрид. инст-т СКАГС. - Челябинск, 2011. – 37 с.

5.Боннер, А.Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Александр Тимофеевич Боннер. - М., 1966. – 16 с.

6.Бортникова, Н.А. Представительство по назначению суда в гражданском судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Надежда Александровна Бортникова; Воронеж. гос. ун-т. - Саратов, 2011. – 24 с.

7.Бурлакова, Н.Г. Процессуальные особенности рассмотрения гражданских дел о принудительной госпитализации граждан в медицинский стационар [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Наталья Георгиевна Бурлакова; Томский гос. ун-т. - Томск, 2006. – 27 с.

8.Воронин, О.В. Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Олег Викторович Воронин; Томский гос. ун-т. - Томск, 2004. – 22 с.

9.Горобцов, В.И. Проблемы реализации мер постпенитенциарного воздействия: Вопросы теории и практики [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук / Владимир Ильич Горобцов; УРГЮА. - Екатеринбург, 2005.- 30 с.

10.Грамматчиков, М. В. Судимость: исторический, уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Михаил Владимирович Грамматчиков; Сибирский юрид. ин-т МВД РФ. - Красноярск, 2002. – 24 с.

11.Грищенко, А.В. Институт исполнения приговора в уголовном судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Александр Владимирович Грищенко. - Владимир, 2006. – 26 с.

12.Грицай, О.В. Исполнение приговоров в части имущественных взысканий: процессуальная сущность, основания и порядок [Текст]: автореф.

дис. ...канд. юрид. наук /Ольга Валентиновна Грицай; Самарский гос. ун-т. - Самара, 2007.- 24 с.

13.Дибиров, М. Т. Проблемы социальной адаптации лиц, освобожденных из исправительных учреждений: По материалам Республики Дагестан [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Магомед Тагирович Дибиров. - Рязань, 2006. – 24 с.

14.Еремкина, А.П. Преюдиции в советском гражданском процессе [Текст]: автореф. дис.канд. юрид. наук / Антонина Павловна Еремкина. - М., 1970. – 16 с.

15.Жильцова, Н.А. Проблемы участия органов милиции общественной безопасности в гражданском судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Наталья Александровна Жильцова. - Саратов, 2001. – 25 с.

16.Килясханов, И. Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук /Ильяс Шапиевич Килясханов; Академия управления МВД РФ. - М., 1997. – 20 с.

17.Киселева, Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Лидия Анатольевна Киселева; Моск. гос. юрид. академия. - М., 1999. – 22 с.

18.Красавчикова, Л.О. Понятие и система личных, не связанных с имущественными прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук /Лариса Октябрьевна Красавчикова; УРГЮА. - Екатеринбург, 1994. – 43 с.

19.Лозбяков, В.П. Криминологические основы административно-юрисдикционной деятельности Российской милиции [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук / Виктор Павлович Лозбяков; Моск. гос. юрид. академия. - М., 1996. – 40 с.

20.Назаров, С. Н. Надзор в правовой политике России [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук /Сергей Николаевич Назаров; Ростовский юрид. ин-т МВД РФ. - Ростов-на-Дону, 2009. – 51 с.

21.Нечепуренко, А. А. Испытание в уголовном праве Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук /Алексей Алексеевич Нечепуренко; Омская академия МВД РФ. - Омск, 2009. – 43 с.

22.Николюк, В.В. Уголовно-исполнительное судопроизводство в СССР [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук /Вячеслав Владимирович Николюк; Омская высшая школа МВД РФ. - М., 1990. - 31 с.

23.Панова, И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук /Инна Викторовна Панова; УРГЮА. - Екатеринбург, 2000. – 45 с.

24.Пастухов, И. В. Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Игорь Васильевич Пастухов; Омская академия МВД РФ. - Омск, 2005. – 23 с.

25.Потапов, А.М. Правовой статус лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Андрей Михайлович Потапов. - Рязань, 2006. – 25 с.

26.Пузырев, С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Сергей Викторович Пузырев; Саратовский юрид. инст-т МВД РФ. - Саратов, 2006. – 22 с.

27.Севастьянова, Л.А. Право граждан на обжалование в суд действий органов управления и должностных лиц по законодательству стран-членов СЭВ [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Лариса Альбертовна Севастьянова. - М., 1984. – 21 с.

28.Столмаков, А.И. Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. - М., 1971. – 20 с.

29.Сторожкова, Е.Ч. Особенности рассмотрения и разрешения гражданских дел, возникающих из уголовных правоотношений [Текст]:

автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Елена Чингисовна Сторожкова; Саратовская гос. академия права. - Саратов, 2005. – 18 с.

30.Тулянский, Д. В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Дмитрий Викторович Тулянский; Моск. гос. юрид. академия. - М., 2004. – 22 с.

31.Чугурова, Т.В. Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук /Татьяна Викторовна Чугурова; Институт права Самарской гос. экономич. академии. - Тамбов, 2007. – 18 с.

32.Шараева, Е.А. Роль и назначение необходимых доказательств в арбитражном процессе [Текст]: автореф. ...канд. юрид. наук /Елена Анатольевна Шараева; Саратовская гос. академия права.-Саратов, 2009.–22 с.

33.Шаутаева, Г. Х. Судимость в уголовном праве и ее правовое значение [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук/Гульнара Хасановна Шаутаева; УРГЮА. - Ижевск, 2000. – 29 с.

34.Щедрин, Н.В. Меры безопасности как средство предупреждения преступности [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук /Николай Васильевич Щедрин; УРГЮА. - Красноярск, 2001. -34 с.

35.Ярошенко, К.Б. Совершенствование гражданско-правовых форм защиты личных неимущественных прав граждан по советскому праву [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук /Клавдия Борисовна Ярошенко; ВНИИСЗ. - М., 1990. – 35 с.

3. СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ МАТЕРИАЛОВ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

1.Постановление ЕСПЧ от 15 января 2009 года по делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации (№2)» // Российская хроника Европейского Суда. - 2009. - №4.

2.Постановление ЕСПЧ от 04.03.2010 «Дело "Мохов (Mokhov) против Российской Федерации» (жалоба №28245/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. - 2010. - № 8.

3.Постановление ЕСПЧ от 10.05.2007 «Дело "Ковалев (Kovalev) против Российской Федерации» (жалоба N 78145/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. - 2007. - №10.

4.Постановление ЕСПЧ от 23.10.2008 «Дело "Хужин и другие (Khuzhin и Others) против Российской Федерации» (жалоба N 13470/02) // Российская хроника Европейского Суда. - 2009. - № 3.

5. Постановление ЕСПЧ от 30.07.2009 по делу «Ананьев (Ananyev) против России». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

6.Постановление ЕСПЧ от 25.11.2010 «Дело Роман Карасев (Roman Karasev) против Российской Федерации» (жалоба N 30251/03) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. - 2012. - №1.

7.Постановление ЕСПЧ от 17.12.2009 «Дело Шилбергс (Shilbergs) против Российской Федерации» // Российская хроника Европейского Суда. - 2010. - №3.

8.Постановление Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 №13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона "Об исполнительном производстве" в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества "Разрез "Изыхский"» // Собрание законодательства РФ. - 06.08.2001. - №32. - Ст. 3412.

9.Определение Конституционного Суда РФ от 21.02.2008 г. №94-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Давыдова Андрея Станиславовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 48, 153, 194 - 198 и 254 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

10.Определение Конституционного Суда РФ от 16.10.2003 №478-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира

Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Гражданского процессуального кодекса РСФСР, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" и частью второй статьи 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

11. Определение Конституционного Суда РФ от 14.10.2004 №335-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 35 и 150 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статей 47, 125, 376, 416 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

12. Определение Конституционного Суда РФ от 16.02.2012 №299-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петрова Юрия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 №2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2009. - №4.

14.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 №6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» // Бюллетень Верховного Суда РФ. - №7. - 2011.

15.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 г. №23 «О судебном решении» // Бюллетень Верховного Суда РФ. - №2. - 2004.

16.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. №21 «О практике применения судами законодательства об исполнении приговора» // Российская газета. - 30 Дек. - 2011. - С.9.

17. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. №22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» // Российская газета. - 5 Июля. - 2013.

18.Постановления Пленума ВАС РФ от 15.10.1998 г. №17 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов» // Вестник ВАС РФ. - №12. - 1998.

19.Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2009 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 03.06.2009) // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2009. - №9.

20.Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2007. - №8.

21.Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2007 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2007. - №10.

22.Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 16 декабря 1986 г. №4 «О судебной практике по делам о нарушении правил административного надзора» // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. - 1987.- №3.

23.Определение Судебной коллегии по уголовным делам Свердловского областного суда // Бюллетень Судебной практики по уголовным делам Свердловского областного суда (третий квартал 2011 г. (30)). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

24.Определение Заводского районного суда г.Саратова от 16.03.2012 г. по делу №2-831/2012. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name> / (дата обращения: 15.10.2012).

25.Определение Ленинского районного суда г.Саратова от 06.03.2012 г. по делу №2-825/2012. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://leninsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name> / (дата обращения: 15.10.2012).

26.Определение Ленинского районного суда г.Саратова от 09.02.2012 г. по делу №2-646/2012. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://leninsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name> / (дата обращения: 15.10.2012).

27.Определение Московского городского суда от 30 января 2012 г. по делу №33-2437. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

28. Определение Московского городского суда от 20 декабря 2011 г. по делу №33-39956. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

29.Определение Пермского краевого суда от 5 декабря 2011 г. по делу №33-12385/2011. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2012).

30.Определение Советского районного суда г.Самары от 16.02.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Болотникова А.И. // Архив Советского районного суда г.Самары.

31.Определение Советского районного суда г. Самары от 31.10.2011 г. об оставлении без движения заявления начальника ОП № 3 Управления МВД России по г. Самара об установлении административного надзора в отношении Агафонова Д.А. // Архив Советского районного суда г.Самары.

32.Определение Советского районного суда г. Самары от 14.11.2011г. об оставлении без движения заявления начальника ОП № 3 Управления МВД России по г. Самара об установлении административного надзора в отношении Гагарина Ю.А.// Архив Советского районного суда г.Самары.

33.Определение Советского районного суда от 08.11.2011 г. по гражданскому делу №2-4233/11 по заявлению начальника ОП № 3 Управления МВД России по г.о. Самара об установлении административного надзора в отношении Кузнецова Э.В. // Архив Советского районного суда г.Самары.

34.Определение Советского районного суда от 28.11.2011 г. по гражданскому делу №2-4656/11 по заявлению начальника ОП № 3 Управления МВД России по г.о. Самара об установлении административного надзора в отношении Абушахманова М.Д. // Архив Советского районного суда г.Самары.

35.Определение Советского районного суда от 12.03.2012 г. по гражданскому делу №2-733/12 по заявлению и.о. начальника ОП № 3 Управления МВД России по г.о. Самара об установлении административного надзора в отношении Болотникова А.И. // Архив Советского районного суда г.Самары.

36.Решение Заводского районного суда г.Саратова от 01.03.2012 г. об установлении административного надзора в отношении Карташова С.К. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name/> (дата обращения: 15.10.2012).

37.Решение Заводского районного суда г.Саратова от 07.03.2012 г. по делу №2-610/12 об установлении административного надзора в отношении Баклушина Д.В. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name/> (дата обращения: 15.10.2012).

38.Решение Заводского районного суда г.Саратова от 05.03.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Ковшова

Д.В. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name/> (дата обращения: 15.10.2012).

39. Решение Заводского районного суда г.Саратова от 17.10.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Николаева М.В. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_or=doc&number=157589&delo_id=1540005&text_number=1 / (дата обращения: 15.12.2012).

40.Решение Заводского районного суда г.Саратова от 14.03.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Убейконева В.И. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name/> (дата обращения: 15.10.2012).

41.Решение Заводского районного суда г.Саратова от 07.03.2012 г. по делу №2-610/12 об установлении административного надзора в отношении Баклушина Д.В. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://zavodskoi.sar.sudrf.ru/modules.php?name/> (дата обращения: 15.10.2012).

42.Решение Ленинского районного суда г.Саратова от 14.03.2012 г. по делу №2-1238/2012. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://leninsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name/> (дата обращения: 15.10.2012).

43.Решение Ленинского районного суда г.Саратова от 10.02.2012 г. по делу №2-669/2012. Документ опубликован не был. [Сайт]. URL: <http://leninsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name/> (дата обращения: 15.10.2012).

44.Решение Советского районного суда г. Самары от 27.09.2011 г. по делу Гайнуллов И.М. об установлении административного надзора // Архив Советского районного суда г.Самары.

45.Решение Советского районного суда г. Самары от 13.01.2012 г. по делу Борисова Ю.В. об установлении административного надзора // Архив Советского районного суда г.Самары.

46.Решение Советского районного суда г. Самары от 12.03.2012 г. по делу Белогуб А.С. об установлении административного надзора // Архив Советского районного суда г.Самары.

47.Решение Советского районного суда г.о.Самары от 15.11.2011 г. по делу об установлении административного надзора в отношении осужденного Агафонова Д.А. // Архив Советского районного суда г.Самары.

48.Решение Советского районного суда г.о.Самары от 20.01.2012 г. по делу об установлении административного надзора в отношении Ятманова А.С. // Архив Советского районного суда г.Самары.