

**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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

**САРАТОВ - 2014**

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Самарский государственный университет»

**Научный руководитель** доктор юридических наук, доцент  
**Юдин Андрей Владимирович**

**Официальные оппоненты:** **Дегтярев Сергей Леонидович**  
доктор юридических наук, профессор,  
ФГБОУ ВО «Уральский государственный  
юридический университет», профессор  
кафедры гражданского процесса

**Аргунов Всеволод Владимирович**  
кандидат юридических наук, ФГОУ ВПО  
«Московский государственный университет  
имени М.В. Ломоносова», доцент кафедры  
гражданского процесса

**Ведущая организация:** ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский)  
федеральный университет»

Защита состоится «20» февраля 2015 года в 13:00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.03 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/diss.phtml>).

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2014 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук



Колодуб Григорий Вячеславович

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

Ранее институт административного надзора традиционно становился предметом изучения науки административного права и наук уголовно-правового цикла: наука административного права обращалась к изучению административного надзора, прежде всего, как к административному надзору, осуществляемому любыми федеральными органами исполнительной власти; криминологами проблема административного надзора рассматривалась в плане прогнозирования индивидуально-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 правоотноше-

ний. Постановка указанных целей определила необходимость решения следующих **задач исследования:**

- 1) определить предмет судебной деятельности в производстве по делам об административном надзоре;
- 2) выяснить обоснованность отнесения дел об административном надзоре к ведению суда в гражданском судопроизводстве и отнесения таких дел к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений;
- 3) определить баланс активности суда и инициативы участников процесса при производстве по делам об административном надзоре;
- 4) установить правовое положение субъектов в делах об административном надзоре;
- 5) рассмотреть процессуальные особенности возбуждения, подготовки и судебного разбирательства дел об административном надзоре;
- 6) выявить свойства законной силы решения суда по делам об административном надзоре и проанализировать проблемы исполнения судебных актов по делам об административном надзоре.

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

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

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

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

явился основой для того, чтобы проследить тенденции правового регулирования производства по делам об административном надзоре.

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

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

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

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

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды таких представителей науки гражданского процессуального права как Т.Е. Абова, С.Н. Абрамов, М.Г. Авдюков, В.В. Аргунов, С.Ф. Афанасьев, И.Н. Бараев, А.Т. Боннер, В.В. Бутнев, Н.Г. Бурлакова, Д.Х. Валеев, О.В. Грицай, Н.А. Громошина, Л.А. Грось, Р.Е. Гукасян, М.А. Гурвич, С.Л. Дегтярев, А.А. Добровольский, П.Ф. Елисейкин, А.П. Еремкина, И.А. Жеруолис, Г.А. Жилин, Н.А. Жильцова, Л.Н.

Завадская, П.П. Заворотько, С.К. Загайнова, И.М. Зайцев, Н.Б. Зейдер, С.А. Иванова, О.В. Исаенкова, А.Ф. Клейнман, А.Ф. Козлов, К.И. Комиссаров, А.А. Мельников, Е.В. Михайлова, В.В. Молчанов, Э.М. 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. Штугин, 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. Жетель, С.М. Зырянова, В.В. Ивановского, И.Ш. Килияханова, 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. Гишинский, В.И. Горобцов, М.В. Грамматчиков, А.Я. Гришко, А.В. Грищенко, М.Т. Дибиров, Т.Н. Добровольская, В.К. Дуюнов, С.И. Зельдов, К.Е. Игошев, П.Е. Кондратов, М.Ф. Костюк, Н.Е. Крылова, В.Н. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, Э.Ф. Куцова, В.В. Лозбяков, В.П. Лозбяков, Э.Б. Мельникова, Р.Г. Миронов, А.В. Наумов, А.А. Нечепуренко, В.В. Николюк, С.С. Овчинский, И.В. Пастухов, И.Д. Перлов, И.Л. Петрухин, С.В. Полубинская, А.М. Потапов, Н.Л. Редько, Г.С. Саркисов, Ю.В. Солопанов, А.В. Серебренникова, Н.С. Таганцев, Ю.М. Ткачевский, Д.В. Тулянский, О.В. Филимонов, А.П. Фильченко, И.Я. Фойницкий, В.И. Холманский, Г.Х. Шаутаева, И.В. Шмаров, Н.В. Щедрин, Ю.К. Якимович и другие.

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

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

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

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

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

1. Целью судебной деятельности в производстве по делам об административном надзоре является обнаружение баланса между созданием безопасных условий существования общества, которым лицо, возвращающееся из мест лишения свободы, рассматривается как источник опасности, и обеспечением прав поднадзорного лица, что, в свою очередь, представляет собою конкретизацию таких целей гражданского судопроизводства (ст.2 ГПК), как защита прав граждан, организаций,

публично-правовых образований, предупреждение правонарушений, укрепление законности и правопорядка. Суд, рассматривающий дело об установлении или снятии административного надзора, должен не столько установить основания, соответственно, к введению или сохранению административного надзора, сколько предотвратить необоснованное умаление прав личности поднадзорного.

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

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

4. Выявлены признаки дел об административном надзоре, позволяющие утверждать, что такие дела подлежат рассмотрению в порядке гражданского судо-

производства: 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 ад-

министративном надзоре чаще всего является субъектом, в юридической власти которого находится создание предпосылок для удовлетворения собственных требований об установлении (продлении) административного надзора (дополнении административных ограничений).

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

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

**Проведенное исследование позволило диссертанту сделать ряд предложений по совершенствованию действующего гражданско-процессуального законодательства, регулирующего производство по делам об административном надзоре, которые излагаются в Приложении к диссертационной работе №1. В частности, диссертантом предлагаются изменения в ч.ч. 1 и 3 ст.261.6 ГПК, направленные на совершенствование формы и порядка обращения в суд по делам об административном надзоре. В ч. 4 ст.261.6 ГПК предлагается закрепить правило том, что акты несудебных органов, служащие основанием для установления, про-**

дления административного надзора или дополнения ранее установленных административных ограничений, не имеют для суда заранее установленной силы. Посредством дополнения ч.1 ст.261.7 ГПК предлагается урегулировать вопрос относительно доставки лица в зал судебного заседания. В дополнении ст.261.7 ч.ч.1.1 и 4 нашли отражение взгляды автора на допустимость принятия судом таких действий как отказ органа внутренних дел или исправительного учреждения от заявленного требования об установлении административного надзора и признание требований лицом, в отношении которого подано заявление об установлении административного надзора. В ч.2 ст.261.8 отражена идея о недопустимости ухудшения положения лица, в отношении которого решается вопрос об установлении или о продлении административного надзора, по сравнению с тем, как его просит определить заявитель по делу. Диссертант предлагает ст.261.8 дополнить ч.ч.3.1 и 3.2, касающихся связанности суда заявленными требованиями в части содержания и количества предлагаемых к установлению административных ограничений. В ч.4 ст.261.8 закрепляются особенности пересмотра дел об административном надзоре по новым обстоятельствам.

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

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

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

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационной работы, дается оценка степени ее научной разработанности, формулируются цели, задачи и

определяются объект и предмет исследования, описываются методологическая, нормативная и теоретические основы, указывается теоретическая и практическая значимость диссертационного труда, раскрываются научная новизна и основные теоретические положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации результатов исследования.

**Глава I «Правовая природа дел об административном надзоре в гражданском процессе»** содержит три параграфа.

Предпринятый в **параграфе 1.1 «Установление, функционирование, упразднение и возрождение полицейского (административного) надзора в до-революционный, советский и современный период»** 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 правонарушающего поведения лицами, ранее совершившими преступление.

Современная модель 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 (именуемого 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 об административном надзоре, несмотря на обязательный судебный контроль его применения.

**Параграф 1.2** посвящен анализу предмета судебной деятельности в производстве по делам об административном надзоре и обоснованности их отнесения к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства. Основная цель административного надзора – это предупреждение правонарушений. Адми-

нистративный надзор – это особая разновидность деятельности органов государственной власти, осуществляющих меры правового принуждения предупредительного характера. Основанием для применения предупредительных мер в виде административного надзора является сложный фактический состав. 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.

Однако, непосредственным основанием для установления административного надзора не являются преступления лица, за которые он был осужден; равным образом, нельзя считать такими основаниями совершенные им административные правонарушения или проступки. Основания для установления административного надзора необходимо искать в сфере применения мер предупредительного характера, по своей отраслевой принадлежности не относящихся к мерам уголовно-правовым.

Содержание административного надзора составляют различные ограничения субъективных *гражданских прав* лица (право на неприкосновенность частной жизни, на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства и другие). Таким образом, характер ограничений, применяемых при административном надзоре, позволяет предположить, что речь идет об установленных законом *административных ограничениях гражданских прав субъектов*. Административный надзор реализуется в установленной процессуально-процедурной форме.

Диссертант обращается к проблеме определения предмета судебной деятельности по делам об административном надзоре для анализа обоснованности отнесения таких дел к гражданскому судопроизводству. Сразу необходимо указать на непригодность имеющихся и на отсутствие судебных административных производств или процедур для решения вопросов об установлении административного надзора. Дела об административном надзоре (в дальнейшем, при указании на «дела» или «производство по делам» об административном надзоре мы, при отсутствии специальной оговорки, будем понимать по преимуществу дела именно об установлении административного надзора) функционально близки с такими уго-

ловно-процессуальными производствами, в рамках которых происходит решение вопросов иных, чем установление события преступления, виновности лица или назначения наказания (производство по исполнению приговора, по применению принудительных мер медицинского характера, мер воспитательного воздействия), однако это обстоятельство само по себе еще не позволяет включить такое производство в предмет уголовного процесса.

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. Правоприменительная 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, содержащего в т.ч. гражданско-правовые нормы (касающиеся ограничений гражданских прав), и должна протекать в рамках гражданского судопроизводства.

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.

**В параграфе 1.3 «Дела об административном надзоре в составе дел, возникающих из публичных правоотношений, в гражданском процессе»** утверждается, что на этапе законопроектных работ абсолютно обоснованно был преодолен подход к делам об административном надзоре как к делам особого производства. Принадлежность дел об административном надзоре к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений, основывается диссертантом на нескольких факторах, в числе которых административно-правовой характер правоотношения, об установлении которого заявлено требование органом внутренних дел. В рамках такого правоотношения орган внутренних дел получит право на применение принуждения, а на поднадзорное лицо ляжет обязанность подчиниться

административным ограничениям, т.е. для субъектов такого правоотношения характерны отношения власти и подчинения. Возможная противоположность интересов заявителя и заинтересованного лица объективно свидетельствует о различном понимании субъектами этого производства содержания и объема взаимных прав и обязанностей, что позволяет сделать вывод о разрешении судом спора о праве административном по таким делам. Однако суд разрешает спор о праве административном посредством проверки законности требований органа внутренних дел по применению административных ограничений. Деятельность суда по проверке оснований для установления административного надзора можно расценить как предварительный судебный контроль за действиями органов исполнительной власти. 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.

Суд, принимая решение об установлении административного надзора, действует в интересах всего общества и тем самым осуществляет защиту интересов публичного характера. Вместе с тем, ошибочно было бы считать, 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 освобожденными осужденными, заинтересовано в том, чтобы применение мер принуждения, каковыми являются меры административного надзора, строилось в точном соответствии с основаниями и порядком, установленном законом. 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. Частный интерес лица защищается посредством осуществления самой судебной процедуры, имеющей своей целью проверку наличия оснований для установления административного надзора.

Дела административного надзора, право возбуждения которых принадлежит самому поднадзорному лицу, следует относить 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»** состоит из трех параграфов.

**В параграфе 2.1 «Активность суда и состязательное начало в делах об административном надзоре. Доказывание по делам об административном надзоре»** диссертант приходит к выводу, что ключевым в определении административного надзора должно выступать понимание его как меры, потенциально способной привести к необоснованному умалению прав личности. В общем плане, задача 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 содержании административного надзора нельзя видеть только санкционируемое судом принуждение к поднадзорному лицу. На первый план при рассмотрении таких дел должна выходить не цель профилактики, которая, несомненно, имеет весьма важное значение, а задача обеспечения прав лица, подвергаемого или подвергнутого административному надзору. Следовательно, приоритетной задачей суда, рассматривающего дело об административном надзоре, должно выступать не только установление оснований к введению административного надзора, но и установление *обстоятельств, которые бы исключали введение административного надзора.*

Многочисленные указания закона об обязательности приложения к заявлениям по делу об административном надзоре определенных письменных доказательств (в частности, приговоров судов) заставляют обратиться к проблеме *необходимых доказательств*, используемых по делам об административном надзоре. Получение соответствующих материалов для суда по делу об административном надзоре является обязательным.

Однако доказывание по делам об административном надзоре не сводится к формальной проверке судом наличия документов, из которых вытекает необходимость установления административного надзора. 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. Кроме того, возможные заявители по делу выступают субъектами, уполномоченными привлекать лицо к административной или дисциплинарной ответственности, т.е. фактически формировать основания для установления надзора. По делам об административном надзоре суду должно быть предоставлено право оценки 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. 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.

По делам об административном надзоре суд устанавливает действительные обстоятельства, являющиеся основаниями для установления, продления, изменения или прекращения административных ограничений, вне зависимости от того, ссылаются ли на них заявитель или заинтересованное лицо. 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.

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. Одинаково неприемлемым будет

являться принятием судом как отказа заявителя от требований при действительном наличии оснований для установления административного надзора, так и признания требований заинтересованным лицом при действительном отсутствии оснований для установления административного надзора.

Суд не связан числом и содержанием требуемых к установлению, дополнению или отмене административных ограничений. Соответствующая возможность суда должна определяться тремя факторами: 1) императивными требованиями закона (так административное ограничение в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел, суд обязан применить, вне зависимости от наличия просьбы об этом); 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 (так, суд не вправе по делу о досрочном прекращении административного надзора или о снятии ряда административных ограничений вынести решение о дополнении административных ограничений или расширить состав ограничений по сравнению с тем, как их просит установить заявитель); 3) дозволением улучшить правовое положение поднадзорного, хотя бы в требовании заявителя и не содержалась просьба об этом (так, например, по делу 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).

**Параграф 2.2** посвящен анализу **процессуальных прав и обязанностей лиц, участвующих в делах об административном надзоре**. Круг лиц, участвующих в делах об административном надзоре, заранее установлен процессуальным законом и в известной мере определяется противодействием двух субъектов – органа власти и лица, освобожденного из мест лишения свободы.

За заявителем по делам об административном надзоре должно быть признано право на изменение предмета или основания заявленного требования, а также на отказ от требования. Изменение предмета требований 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. Заявитель также может расширять или со-

кращать число фактов, образующих основание заявленных требований, если это ведет к сохранению предмета требования. За поднадзорным, как 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. Также неоднозначным представляется вопрос о допустимости признания лицом (возможным будущим поднадзорным) предъявленных к нему заявителем требований. Признание заявления заинтересованным лицом не является решающим фактором для вынесения решения об удовлетворении требований. Основания для установления, продления административного надзора, для изменения административных ограничений четко установлены законом и не зависят от позиции заявителя и заинтересованного лица.

В параграфе **2.3 «Процессуальные особенности возбуждения, подготовки и судебного разбирательства дел об административном надзоре»** диссертант приходит к выводу о том, что 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 требование по делу об административном надзоре имеет черты, присущие требованиям преобразовательного характера, и может быть направлено либо на установление судом правоотношения между органом внутренних дел и поднадзорным; либо на изменение (например, дела о дополнении административных ограничений) или прекращение правоотношения по административному надзору (дела о досрочном прекращении административного надзора).

Проблема обеспечения личного участия гражданина по делу об административном надзоре особенно остро стоит в том случае, когда невозможность личной явки в суд продиктована таким обстоятельством, как нахождение лица в исправительном учреждении. Положениям ГПК в части закрепления права личного участия в суде не корреспондируют положения УПК и УИК, которые обязывали бы администрацию мест лишения свободы конвоировать заключенного в суд по гражданскому делу. С учетом постановлений международных и национальных судебных инстанций, диссертант приходит к выводу о том, что 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 учетом недавних дополнений ГПК, дело об установлении административного надзора с участием лица, отбывающего наказание в виде лишения свободы, может быть рассмотрено с использованием видеоконференц-связи. 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.

**Глава III «Решение суда по делу об административном надзоре и его исполнение»** состоит из двух параграфов.

**Параграф 3.1 «Свойства законной силы решения суда по делам об административном надзоре»** раскрывает особенности проявления таких свойств законной силы как общеобязательность, преюдициальность и неизменяемость.

*Общеобязательность* подобного решения проявляется не только в обязанности поднадзорного лица подчиниться установленным в отношении него админи-

стративным ограничениям, и исполнить обязанности, закрепленные Законом об административном надзоре, но и в том, что сам заявитель по делу (орган внутренних дел) оказывается обладателем множества юридических обязанностей, связанных с необходимостью осуществления административного надзора. Однако осуществление административного надзора по своей природе является обязанностью административно-правового характера, и орган внутренних дел несет ее перед вышестоящим органам внутренних дел и, в конечном счете, перед государством.

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*, поскольку факты, позволяющие суду предпринимать последующее изменение или прекращение правоотношения по административному надзору, не были предметом рассмотрения суда по делу об установлении административного надзора.

Наибольших комментариев заслуживает проявление такого свойства законной силы как *неизменяемость*, поскольку на первый взгляд в решении суда по делу об административном надзоре отсутствует «стабильность», т.к. судебные акты, принимаемые по последующим делам могут изменить установленный первоначальным решением срок действия административных ограничений; изменить объем обязанностей поднадзорного лица; упразднить действие «первого» решения и пр. Однако рассмотрение «последующих» дел об административных надзоре не представляет собою форму отмены или изменения такого судебного акта.

Предлагаемый диссертантом пересмотр судебного акта по делу об установлении административного надзора по новым обстоятельствам в связи с утратой юридической силы других актов, положенных в основу решения (п.1 ч.4 ст.392 ГПК), требует также разрешения следующей проблемы. На принятом судебном решении могут основываться другие «производные» решения судов по делу об административном надзоре (о продлении, повторном установлении административного надзора, частичной отмене, дополнении административных ограничений, досрочном прекращении административного надзора). В целях исключения необходимости многократного обращения в суд для поэтапного пересмотра по новым обстоятельствам решений, как бы «вытекающих» друг из друга, диссертант предлага-

ет допустить возможность обращения поднадзорного лица или органа внутренних дел в суд с заявлением о пересмотре по новым обстоятельствам сразу всех судебных актов, вынесенных по делу об административном надзоре, 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.

**В параграфе 3.2 «Исполнение решений по делам об административном надзоре»** диссертант доказывает, что деятельность органа внутренних дел по осуществлению административного надзора не относится к исполнительному производству, (хотя и осуществляется во исполнение решения суда), а относится к деятельности по реализации судебного акта. По делам об административном надзоре реализация судебного акта направлена на ненаступление негативного результата в виде совершения поднадзорным повторных преступлений. Реализация судебного акта по делу об административном надзоре невозможна в добровольном и (или) в досрочном порядке и эффект от административных ограничений наступает только в результате их длительного и систематического применения. Административный надзор способствует правомерному поведению субъекта, но не гарантирует такое поведение. Решение суда не запрещает и объективно не может запретить преступной или иной правонарушающей деятельности поднадзорного. Реализация судебного акта по делу об административном надзоре гораздо в меньшей степени формализована, чем деятельность судебного пристава-исполнителя в исполнительном производстве, что проявляется в большей вариативности деятельности органов внутренних дел (цель такой деятельности – наблюдение). Суд, установив административный надзор, не контролирует осуществление надзорных мероприятий, поскольку это полностью относится к прерогативе органа внутренних дел.

**В заключении** приводятся краткие выводы по всей работе.

**В Приложении к диссертации №1** содержится проект Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», в котором диссертант на основе выработанных в работе положений предлагает меры по совершенствованию действующего гражданско-процессуального законодательства в части рассмотрения дел об административном надзоре.

**Основные научные положения диссертация опубликованы в следующих работах:**

*Статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:*

**1. Вельмин, А.С.** Правовая природа дел об административном надзоре, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском процессе [Текст] / А.С.Вельмин // Арбитражный и гражданский процесс. - 2012. - №8. - С.20-23 (0,4 п.л.). ISSN 1812-383X.

**2. Вельмин, А.С.** Историко-юридический анализ проблем возрождения административного надзора в современной России [Текст] / А.С.Вельмин // История государства и права. - 2012. - №23. - С.23-26 (0,4 п.л.). ISSN 1812-3805.

**3. Вельмин, А.С.** Активность суда и реализация распорядительных прав лицами, участвующими в деле, по делам об административном надзоре в гражданском процессе [Текст] / А.С.Вельмин // Административное право и процесс. - 2013. - №3. - С.40-43 (0,6 п.л.). ISSN 2071-1166.

*Статьи в иных научных журналах и изданиях:*

**4. Вельмин, А.С.** Проблемы обоснованности отнесения дел об административном надзоре к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства [Текст] / А.С.Вельмин // Вестник гражданского процесса. - 2012. - №2. - С.234-252 (1 п.л.).

**5. Вельмин, А.С.** Проблемы исполнения судебных актов по делам об административном надзоре в гражданском процессе [Текст] / А.С.Вельмин // Проблеми теорії і практики виконання рішень судів та інших органів: збірник наукових праць за результатами Третьої міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 14-15 червня 2012 року). – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2012. - С.259-267 (0,5 п.л.).

**6. Вельмин, А.С.** Особенности доказывания по делам об административном надзоре в гражданском процессе [Текст] / А.С.Вельмин // Университетські наукові записки. Хмельницький університет управління та права. - №1. - 2013. - С.181-186 (0,5 п.л.).

*7. Вельмин, А.С.* Проблемы обеспечения участия в гражданском процессе лица, в отношении которого планируется установление административного надзора [Текст] /А.С.Вельмин // Юридический аналитический журнал. - 2013. - №1-2 (33-34). - С.73-79 (0,7 п.л.).