

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ПО ДЕЛАМ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

А. И. Туманов

Тверской институт экологии и права, г. Тверь

Л. В. Туманова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Дан анализ процессуальных особенностей рассмотрения административных дел об установлении административного надзора. Обосновано существование двух видов административного судопроизводства и особенности предмета судебной защиты. Выявлены некоторые пробелы правового регулирования и проблемы в правоприменении.

***Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный надзор, административный истец, поднадзорное лицо, доказательства, судебное решение, процессуальные сроки, прокурор, обжалование.*

Административное судопроизводство в соответствии со ст. 1 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС) подразделяется на два основных вида: защита прав, свобод и законных интересов граждан в делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и осуществление судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при реализации отдельных властных полномочий.

Анализу особенностей каждого вида административного судопроизводства будет посвящено много исследований, но, как представляется, следует начинать с изучения особенностей отдельных категорий дел. Дела, отнесенные к названным видам административного судопроизводства, имеют различную правовую природу, но общим является наличие публичного интереса в предмете судебной защиты. А характер этого публичного интереса позволяет систематизировать административные дела в пределах соответствующего вида. Так, в одну группу можно объединить дела, которые связаны с помещением гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, госпитализацией гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию, и дела, связанные с установлением административного надзора. На первый взгляд административный надзор и оказание медицинской помощи имеют мало общего, но на самом деле в основе всех трех категорий дел лежит публичный интерес, предполагающий обеспечение безопасности других лиц. В одних случаях это связано с заражением опасным заболеванием, а в других – это попытка предотвратить дейст-

вия, которые могут причинить вред окружающим людям. Но только в случае помещения лица в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, цель – это защита от возможных действий лица, которое даже не будет отвечать за причиненный вред, а при установлении административного надзора – минимизировать возможность совершения новых противоправных действий. Безусловно, основная цель установления судебного контроля – сохранение, с одной стороны, баланса между безопасностью и спокойствием общества, а с другой – максимальная судебная защита прав лица, в отношении которого предполагается установить административный надзор.

По поводу природы административного надзора уже давно сложилась устойчивая точка зрения, что этот способ государственного принуждения не относится ни к одной из мер юридической ответственности. И всё-таки сложно отделаться от мысли, что административное ограничение фундаментального права на свободу передвижения в отношении лица, хотя и преступившего уголовный закон, но уже отбывшего наказание за содеянное, является лишь профилактической мерой социальной защиты. Например, довольно сложно найти какие-либо правовые отличия такого вида уголовного наказания, как ограничение свободы (ст. 53 УК РФ) или применение условного осуждения (ст. 73 УК РФ), от ограничительных мер административного надзора, предусмотренных ст. 4 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 г. Даже цели уголовного наказания, продекларированные в ст. 43 УК РФ, созвучны задачам, установленным ст. 2 Закона об административном надзоре. Тогда вполне ли корректно говорить о действительном освобождении, например, в отношении опасного или особо опасного рецидивиста, отбывшего наказание без каких-либо нарушений режима и который автоматически, выходя «на свободу», попадает под довольно жёсткие административные ограничения до срока погашения судимости? Не стоит всё-таки забывать, что все отягчающие обстоятельства, характеризующие личность такого преступника и являющиеся формальным основанием для применения административных ограничений, были в своё время учтены правосудием ещё при назначении отбытой им меры наказания.

Именно в связи с этой весьма неоднозначной природой административного надзора в своё время законодателем и было принято решение об усилении судебного контроля, и дела об административном надзоре были сначала отнесены в 2011 г. к гражданскому судопроизводству, а с принятием КАС РФ было ещё раз подтверждено, что там, где затрагиваются такие основные права, как свобода передвижения, должна при-

меняться судебная процедура, которая бы позволяла суду в состязательном процессе учесть все особенности данной категории дел¹.

В этой связи представляется важным, чтобы действующий закон и судебное правоприменение максимально избегали упрощенческих подходов при разрешении данной категории дел. А между тем и нормы действующего КАС РФ, и судебная практика свидетельствуют о имеющихся нормативных и практических проблемах в этом вопросе.

Порядок рассмотрения дел об административном надзоре регулируется гл. 29 КАС РФ. Правила этой главы во многом соответствуют прежнему процессуальному регулированию, но с учетом особенностей именно административного судопроизводства имеют более подробную регламентацию.

Анализ норм, посвященных рассмотрению дел об административном надзоре, позволяет сделать вывод о том, что проявляется специфика, отличающая эти дела, прежде всего, от дел о защите прав в публичных правоотношениях. Причём эта специфика, как нам представляется, уже на нормативном уровне подталкивает к нежелательным упрощениям судебной процедуры и некоторому умалению прав административного ответчика.

Так, ст. 38 общей части КАС РФ называет сторонами разбирательства административного истца и административного ответчика, однако в нормах гл. 29 КАС эта терминология не используется. В частности, в ст. 270 КАС указаны лица, которые могут обратиться в суд с административным иском заявлением об установлении административного надзора. Казалось бы, следовало изложить эту норму с использованием термина «административный истец», но этого нет. Более того, в ч. 4 ст. 270 КАС применяется термин «поднадзорное лицо», а в дальнейшем – «лица, отбывающие наказание», ещё дальше в статьях используются более «щадящие» понятия: «лицо, освобожденное из мест лишения свободы», «лицо, в отношении которого предлагается установить административный надзор».

На вопрос о том, как же всё-таки следует называть такое «лицо» в административном процессе, следует очень простой и, на наш взгляд, логичный ответ – административный ответчик. Если есть административный истец, то должен быть и административный ответчик, ибо без первого нет и второго, и наоборот. Эти термины полностью отвечают духу и букве состязательности и равноправия процесса, устраняют кажущееся или действительное внутреннее противоречие между отдельными нормами общей и особенной части КАС РФ и, если угодно, под-

¹ Аксенова О.В., Алешукина С.А., Туманова Л.В. и др. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / под общ. ред. А.А. Муравьева. М.: Проспект, 2015. С. 308.

нимают до должных правовых стандартов стороны процесса, что, в свою очередь, позволяет им в равной степени пользоваться правами сторон, предусмотренными ст. 135 КАС РФ. Здесь также не следует забывать, что до разрешения административного дела лицо, в отношении которого решается вопрос, является гражданином РФ и, будучи привлечённым в гражданский процесс, – административным ответчиком, а не предвзято – «осужденным», «поднадзорным» и т. д.

Между тем названная правовая неопределённость в некоторых статьях гл. 29 КАС РФ не могла не отразиться и на судебной практике. Во многих проанализированных нами судебных решениях нет упоминания об административном ответчике как стороне процесса. Это формулировка либо «об установлении административного надзора в отношении лица...», либо в отношении «осужденного»². Более того, не редки случаи игнорирования процессуального статуса административного истца, вместо этого в решениях фигурирует ссылка на название соответствующего правоохранительного органа³. Конечно, такие ошибки отчасти можно объяснить ещё и недолгой практикой применения норм КАС РФ, но с большей вероятностью подобное можно объяснить психологической неготовностью некоторых судей воспринимать бывших преступников как равноправных участников судебного разбирательства.

Для административного судопроизводства большое значение имеют сроки для обращения в суд и сроки рассмотрения дела. По делам об установлении административного надзора установлен десятидневный срок для рассмотрения и такой же срок на апелляционное обжалование решения. Но есть ещё и особые правила. Так, в ч. 1 ст. 272 КАС установлено, что «административное исковое заявление, связанное с административным надзором, незамедлительно принимается к производству суда». Это правило, конечно, обусловлено рассмотренным ранее публичным интересом, необходимостью как можно быстрее принимать решения, которые создадут гарантии от возможных противоправных действий лица. Правда, сам термин «незамедлительно» нуждается в дополнительном толковании. Вряд ли возможно воспринимать его буквально, ведь в момент, когда такое административное исковое заявление поступит в суд, может сложиться так, что все судьи будут заняты в процессах по другим делам. Но у этой проблемы есть и другая сторона – досудеб-

² Архив Андреапольского районного суда Тверской области за 2015 г. Дела № 2а-291/2015 и 2-261/2015; Архив Удомельского городского суда Тверской области за 2015 г. Дело № 2-532/2015, №2-515/2015; Архив Осташковского городского суда Тверской области за 2015 г. Дело № 2а-661/2015.

³ Архив Удомельского городского суда Тверской области за 2015 г. Дело № 2-515/2015; Архив Пролетарского районного суда города Твери за 2015 г. Дело № 2-2152/2015.

ная. И она тоже в немалой степени обусловлена малообъяснимой, на наш взгляд, правовой коллизией.

Так, суд должен незамедлительно принимать заявления, но практика показывает, что административные истцы не всегда оперативно обращаются в суд после возникновения оснований для установления административного надзора⁴. Два правонарушения были совершены лицом еще в мае. А судебное решение вынесено только в октябре, странно в этом деле также и то, что лицо было осуждено за совершение тяжкого преступления, но вопрос об административном надзоре не был поставлен своевременно. И здесь заслуживает критического анализа правило ч. 7 ст. 270 КАС РФ, из которого следует, что «административное исковое заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом, в отношении лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, подается администрацией исправительного учреждения не позднее чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания в виде лишения свободы». Далее в ч. 8 названной статьи указано: «... административное исковое заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом, в отношении лиц, отбывающих наказание в виде ограничения свободы, назначенное в качестве дополнительного вида наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы подается органом внутренних дел не позднее чем за один месяц до истечения срока отбывания осужденным наказания в виде ограничения свободы». Казалось бы, здесь законодатель установил для властных структур строгие сроки подачи административного иска, справедливо полагая, что эти сроки имеют важнейшее значение. Однако тут же законодатель, как бы предвидя их возможное нарушение и квалифицируя это нарушение как «нарушение законности» (?!), в соответствии с ч. 9 той же статьи КАС устанавливает, что истечение этих сроков тем не менее не препятствует возбуждению дела, а только может служить основанием для вынесения частного определения. Не совсем понятно, почему законодатель даёт возможность, например, органам пенитенциарной системы нарушать сроки подачи иска в отношении лиц, которые в соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона «Об административном надзоре...» чисто по формальным основаниям попадают под административные ограничения, но до этого отбывают длительные годы заключения. Что может в таком случае служить оправданием для нерасторопности администрации в подготовке административного иска? А между тем в подоб-

⁴ Архив Кимрского городского суда Тверской области дело за 2015 г. Дело №_2-944/15.

ной, но разрешённой законом ситуации сложности возникают у суда, так как ему надо в спешном порядке успеть рассмотреть дело до окончания срока наказания. Ведь правило ч. 7 ст. 272 КАС РФ требует, чтобы в отношении лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, дело было рассмотрено не позднее дня, предшествующего истечению срока наказания. Но в дальнейшем могут возникнуть сложности и у административного ответчика, так как все процессуальные нормы должны быть взаимосвязаны и взаимообусловлены, а здесь не хватает этой взаимосвязи. Правило ч. 7 ст. 272 КАС предполагает, что лицо, которое по закону должно быть подвергнуто административному надзору, не может выйти на свободу без этого. При этом как-то не учитывается, что решение ещё должно вступить в законную силу, а это ещё не менее десяти дней на обжалование и то, если такого обжалования не последует. Поэтому в судебных решениях иногда и встречаются неопределённые формулировки, с какого периода начинают течь сроки административных ограничений⁵. Одним из решений данной коллизии возможно предложить ужесточение ответственности и применение штрафных санкций самим судом к стороне, нарушившей срок, но более эффективным представляется законодательный запрет органам власти подавать административные иски за пределами установленного срока.

Возвращаясь к вопросу о лицах, участвующих в деле, следует обратить внимание на роль прокурора по делам об административном надзоре. Общей нормой, регламентирующей участие прокурора в административном судопроизводстве, является ст. 39 КАС, из которой следует, что прокурор вправе как возбудить административное дело, так и вступить в дело для дачи заключения только в случаях, предусмотренных Кодексом административного судопроизводства. В ч. 4 ст. 270 КАС прямо указано, что прокурор вправе обратиться в суд в интересах поднадзорного лица с административным исковым заявлением о досрочном прекращении административного надзора или снятии части ограничений, если заинтересованное лицо не может по уважительным причинам само обратиться в суд. Реализация этой нормы возможна, вероятно, на основе соответствующего обращения поднадзорного лица к прокурору и является дополнительной гарантией защиты их прав.

Сложнее ответить на вопрос, должен ли прокурор давать заключения по этим делам. Если в ГПК РФ прямо было указано, что дела рассматриваются с обязательным участием прокурора, хотя его неявка и не препятствует рассмотрению дела, то такого прямого указания в Кодексе административного судопроизводства нет. В ч. 3 ст. 272 КАС содержится лишь указание на то, что суд извещает прокурора о времени и месте

⁵ Архив Московского районного суда города Твери за 2015 г. Дело № 2а-2851/2015.

рассмотрения дела об административном надзоре. Судебная практика восприняла это правило как требующее обязательного участия прокурора. Вместе с тем по другим категориям (например, о недобровольной госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь) законодатель прямо указал на обязательность участия прокурора. Следовательно, судебная практика по делам об административном надзоре в части привлечения в процесс прокурора не основана на прямом указании закона. Неопределённость роли прокурора, выступающего гарантом законности, отразилась и на качестве судебных решений с участием прокурора. В некоторых из них содержались грубые нарушения сроков обжалования вынесенных решений и вместо десяти дней указывался месяц⁶.

Сама по себе необходимость судебного контроля при назначении административного надзора, о которой мы говорили выше, особо очевидна, когда встречаются дела об отказе в установлении административного надзора. При рассмотрении одного такого дела, как следует из решения, даже сама административная ответчица, в отношении которой решался вопрос об установлении административного надзора, не заявляла решительного протеста против его установления и «оставила решение вопроса на усмотрение суда»⁷, и только в суде выяснилось, что у нее уже погашена судимость, и, следовательно, нет оснований для установления административных ограничений. В этом деле, пожалуй, свою положительную роль сыграло участие прокурора, так как он возражал против удовлетворения этого административного искового заявления. Встречаются в судебной практике, хотя и крайне редко, случаи частичного удовлетворения административного иска об установлении административного надзора против заявленных административным истцом требований⁸.

Основу любого судебного дела составляет процесс доказывания. Правило распределения обязанности по доказыванию сформулировано в ч. 2 ст. 272 КАС РФ: «Обязанность доказывания обстоятельств, приведенных в административном исковом заявлении, связанном с административным надзором, лежит на лице, обратившемся с таким заявлением». Предмет доказывания по этим делам вытекает из установленных законом требований к содержанию административного искового заяв-

⁶ Архив Кесовогорского районного суда Тверской области за 2015 г. Дела № 2а-157/2015; 2а-158/2015; 2а-155/2015; 2а-156/2015.

⁷ Архив Удомельского городского суда Тверской области за 2015 г. Дело № 2а-703/2015.

⁸ Архив Осташковского городского суда Тверской области за 2015 г. Дело № 2-581/2015.

ления. Необходимыми доказательствами по делам об административном надзоре являются следующие:

- копия приговора суда в отношении административного ответчика;
- копия постановления начальника исправительного учреждения о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;
- документы и материалы, свидетельствующие о совершении данным лицом административных правонарушений;
- документы и материалы, характеризующие личность административного ответчика (характеристики с места работы и (или) места жительства или пребывания);
- заключение прокурора;
- иные доказательства⁹.

Приведенный перечень содержится в справочнике по доказыванию, но представляется не совсем корректным в части отнесения заключения прокурора к доказательствам.

Анализ судебных решений свидетельствует о том, что перечень необходимых доказательств стал носить исчерпывающий усеченный характер. Этот вопрос был предметом исследования ещё при рассмотрении дел по правилам гражданского судопроизводства. А.С. Вельмин отмечает: «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 является 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»¹⁰. Правда, ему оппонирует Пленум ВС РФ, который в п. 17 своего постановления «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» от 27.06.2013 г. за № 22 указал, что законность и обоснованность постановлений начальника исправительного учреждения о признании злостным нарушителем, а также постановлений по делам об административных правонарушениях, послуживших основаниями для обращения в суд с заявлением об установлении, продлении административного надзора, не входят в предмет доказывания по делам данной ка-

⁹ См.: Решетникова И.В., Куликова М.А., Царегородцева Е.А. Справочник по доказыванию в административном судопроизводстве / М.: Норма: Инфра-М, 2016. С. 22.

¹⁰ Вельмин А.С. Производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2014. С. 11.

тегории. С такой позицией уважаемой судебной инстанции трудно согласиться, тем более что ч. 3 ст. 59 КАС РФ говорит о недопустимости доказательств, полученных с нарушением закона. Разве сложно предположить, что несудебные органы могут выносить постановления о привлечении к административной ответственности, о привлечении к ответственности за нарушение режима отбывания и т. д. с нарушением закона? С каких это пор преюдиция распространяется на решения несудебных органов власти? Где, как не в суде, исправлять возможные ошибки, которые при формальном к ним подходе могут влечь для гражданина серьезные обременения, связанные с административными ограничениями? А ведь именно такой, несколько поверхностный подход и прослеживается при оценке доказательств в судебных решениях. Содержание большинства судебных решений нередко не позволяет судить о степени оценки судом материалов о нарушении режима при отбывании наказания и многом другом.

Как следует из судебных решений, при рассмотрении дела используются только два вида доказательств: письменные, перечень которых уже был назван, и объяснения сторон. При решении вопросов административного надзора, что вытекает как из требований Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹¹, так и норм Кодекса административного судопроизводства, особое значение имеют данные, характеризующие личность. Почему в этом случае суд должен ограничиваться характеристиками? Наверное, здесь были бы уместны и показания свидетелей. Суды не в полной мере учитывают и вопросы возможной трудовой деятельности лица, а также попытки прибегнуть к различным способам борьбы со своими пагубными привычками. Так, одно из решений¹² вынесено в отношении лица, которое не присутствовало в суде по причине прохождения курса в реабилитационном центре.

Наконец, из анализа подавляющего количества мотивировочных частей судебных решений отнюдь не следует, что при рассмотрении данной категории дел суды строго руководствуются требованиями ч. 2 ст. 135 КАС РФ, которая, исходя из принципа состязательности, гарантирует административному ответчику определённый набор действий в ходе предварительной подготовки к судебному разбирательству, в частности представления письменных возражений относительно заявленных истцом требований. И это при том, что очень часто мотивировочные

¹¹ См.: Федеральный закон № 64-ФЗ от 6 апреля 2011 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в ред. Федеральных законов от 02.07.2013 № 185-ФЗ, от 28.12.2013 № 432-ФЗ // Рос. газ. 2011. 8 апр. № 75.

¹² Архив Кимрского городского суда Тверской области дело за 2015 г. Дело № 2-944/15.

части судебных решений перегружены не относящимся к предмету разбирательства цитированием действующего законодательства и судебной практики.

Некоторые суды в своих резолютивных частях решений об установлении административных ограничений отдельными пунктами берут на себя не свойственные суду функции по разъяснению юридических последствий нарушения режима административного наблюдения.

Следует обратить внимание и на практику прекращения административных дел по основанию отказа от административного иска¹³. Административный истец может отказаться от иска, но вызывает сомнение отсутствие мотивов в определении суда, который соглашается с таким отказом. Между тем правило п. 5 ч. 1 ст. 199 КАС предполагает вынесение мотивированных определений независимо от того, по какому вопросу они выносятся судом. Несколько странно, что, приводя мотивы, по которым административный истец обратился в суд, судьи не указывают причину, по которой заявлен отказ от административного иска. Этот вопрос с учётом публичного интереса очень важен: насколько всё-таки обоснован судом такой отказ?

Практика рассмотрения дел по правилам административного судопроизводства только ещё формируется, важно увидеть те проблемы, которые будут мешать качественному правосудию по административным делам. За пределами статьи осталось ещё много вопросов, заслуживающих самостоятельного рассмотрения.

Список литературы

1. Вельмин А.С. Производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2014.

2. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / О.В. Аксенова, С.А. Алешукина, Л.В. Туманова и др. / Под общ. ред. А.А. Муравьева. М.: Проспект, 2015. 408 с.

3. Справочник по доказыванию в административном судопроизводстве / И.В. Решетникова, М.А. Куликова, Е.А. Царегородцева. М.: Норма: Инфра-М, 2016. 128 с.

¹³ Архив Московского районного суда города Твери за 2015 г. Дела № 2-2910/2015; 2а-244/2015; 2а-3288/2015; 2а-3401/2015; 2а-3369/2015; 2а-3370/2015; Архив Западнодвинского суда Тверской области за 2015 г. Дело № 2а-378/2015; Архив Удомельского городского суда Тверской области за 2015 г. Дело № 2а-702/2015.

JUDICIAL SUPERVISION FOR THE ESTABLISHMENT OF THE ADMINISTRATIVE OVERSIGHT

A. I. Tumanov

Tver institute of ecology and law

L. V. Tumanova

Tver State University

This article analyzes the procedural peculiarities of administrative cases on the establishment of an administrative oversight. It is proved that there are two types of administrative proceedings and special items of judicial protection. It identified some of the gaps of legal regulation and problems in law enforcement.

Keywords: *administrative proceedings; administrative supervision; administrative claimant; the supervised entity; evidence; judgment; procedural deadlines; Attorney; appeal.*

Об авторах:

ТУМАНОВ Александр Иванович – почетный работник прокуратуры РФ, кандидат философских наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Тверского института экологии и права (170001, г. Тверь, пр. Калинина, д. 23), aitumanov_1953@gmail.com

TUMANOV Alexander – honorary worker of the Prosecutor's office of the Russian Federation, candidate of philosophical Sciences, associate Professor in the Department of criminal law disciplines of the Tver Institute of ecology and law (170001, city of Tver, prospect Kalinina, d. 23), aitumanov_1953@gmail.com

ТУМАНОВА Лидия Владимировна – заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, зав. кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: gpipd@tversu.ru

TUMANOVA Lidia - Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Dean of the Faculty of Law, Head. of the Civil Procedure and law enforcement Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: gpipd@tversu.ru

Туманов А.И., Туманова Л.В. Судебный контроль по делам об установлении административного надзора // Вестник. ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 2. С. 19 – 29.