

Проблемы производства по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

С.А. СТАРОСТИН – профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор

В статье обсуждаются проблемные вопросы, связанные с рассмотрением судами административных дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Отмечается положительная роль принятого Кодекса административного судопроизводства в направлении усиления правовой, судебной охраны интересов граждан, успешного решения проблемы баланса публично-правовых и частноправовых интересов.

Ключевые слова: административный надзор; административное судопроизводство; лица, освобожденные из мест лишения свободы; административное исковое заявление.

Problems of administrative proceedings of cases on administrative supervision of persons released from prison

S.A. STAROSTIN – Professor of the Department of Administrative Law and Procedure Disciplines of the Moscow State Law O.E. Kutafin University, Professor of the Department of Administrative Law Disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, Dsc. in Law, Professor

The article discusses the problems connected with the consideration by the courts of administrative cases on the administrative supervision of persons released from prison. It notes positive role of the adopted Code of Administrative Procedure in the direction of strengthening the legal and judicial protection of citizens' interests, the successful solution of the problem of the balance of public and private law interests.

Keywords: administrative supervision; administrative proceedings; persons released from prison; administrative claim.

Прежде чем говорить о проблеме, заявленной в названии статьи, отметим несколько важных аспектов административного судопроизводства. Так, весной этого года был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) и с 15 сентября 2015 г. введен в действие. Это важный шаг в направлении усиления правовой, судебной охраны интересов граждан от неправомерных действий (бездействия) государственных, муниципальных органов и должностных лиц. Однако остались нерешенными многие проблемы.

Уже давно существует конституционное требование (ст. 118 Конституции Россий-

ской Федерации) о необходимости наличия самостоятельной формы осуществления правосудия – административного судопроизводства. Но начало реализовываться оно спустя почти 10 лет после того, как Президент Российской Федерации упомянул о нем в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2012 г. В мае 2013 г. проект КАС РФ прошел первое чтение в Государственной Думе Российской Федерации. В него вошли нормы, регулирующие правила рассмотрения судами общей юрисдикции значительной категории дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Административисты в своем большинстве высоко оценили предложенный проект, несмотря на его очевидную гражданско-процессуальную ориентированность. Это касается терминологии, копирования некоторых глав, например гл. 6 ГПК РФ (доказательства и доказывание) о распределении бремени доказывания, судебных расходах и издержках, разрешении ходатайств о применении обеспечительных мер и т.д.

Не можем не сказать о спешке в принятии КАС РФ. Уже через месяц, в июне, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации провел парламентские слушания по законопроекту, где было заявлено, что надо сконцентрироваться только на тех замечаниях, которые можно быстро устранить, а остальные, глубокие и концептуальные, будем исправлять позднее – во время действия кодекса. На вопрос о причинах такой спешки в принятии заведомо некачественного проекта был дан наполеоновский ответ: «Давайте вяжемся в драку, а там посмотрим. Дальше будет видно».

Хотелось бы напомнить, что некачественно подготовленный еще в 2000 г. проект федерального закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» был отклонен и надолго отправлен на доработку. Сегодня вопрос о его принятии даже не обсуждается.

Но есть еще пример. Речь идет о важнейшем законопроекте «Об административных процедурах», внесенном в ГД РФ еще в 2001 г. Спустя 8 лет, 11 июня 2009 г., законопроект был рассмотрен в первом чтении. Аргументы отклонения заслуживают цитирования: «Если законопроект принимать и реализовывать, это вызовет сумятицу и приведет к тому, что деятельность органов исполнительной власти вообще не будет осуществляться. В связи с этим Комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству предлагает законопроект отклонить».

Негативные последствия его отклонения, по нашему мнению, куда более тяжелые, чем в первом примере.

По поводу необходимости и последовательности принятия указанных законов красноречиво высказался Ю.Н. Стариков словами Карла Экштайна: «В России телегу ставят впереди лошади, вначале необходимо разработать и принять закон об административных процедурах, а уже потом закон об административном судопроизводстве». И еще: «Дом надо строить с фундамента, а не с крыши... в такой ситуации суд будет

оправдывать произвольные и репрессивные действия чиновника, поскольку он не нарушает закона. Это пощечина правому государству»¹.

Действительно, до принятия КАС РФ важной оставалась проблема соблюдения баланса публично-правовых и частноправовых интересов. Орган исполнительной власти, являясь публично-правовым субъектом, всегда будет стоять на страже публичных, а не частных интересов. Стороны административного процесса по определению не могут быть равноправными в отличие от гражданского процесса, где они таковыми являются. Органы исполнительной власти должны быть лишены судебных функций.

Проблемы баланса публично-правовых и частноправовых интересов успешно решает КАС РФ, который эффективно защищает нарушенные органами государственной власти субъективные права гражданина. Административное судопроизводство должно значительно облегчить доступ к правосудию, «безвластный» субъект, как мы его называем, будет иметь возможность использовать соответствующие процедуры, которых нет в гражданском процессе.

Важно, что ликвидированы противоречия ГПК РФ и АПК РФ в части, касающейся порядка рассмотрения дел. Так, в частности, подразд. 3 «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» ГПК РФ утратил силу с 15 сентября 2015 г. (в связи с принятием Федерального закона Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 23-ФЗ).

Теперь об административном надзоре. Административный надзор – это административное принуждение, осуществляемое органами внутренних дел, наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» временных ограничений его прав, свобод и обязанностей.

Административный надзор относится к мерам предупреждения преступлений и административных правонарушений, оказания на лицо индивидуального профилактического воздействия, а не к мерам ответственности за совершенное правонарушение. Применение административного надзора, в отличие от уголовной ответственности, связывается не со временем совершения преступления, а с освобождением лица из

мест лишения свободы и наличием непогашенной либо неснятой судимости, которая влечет за собой правовые последствия (ст. 86 УК РФ)².

Статья 270 КАС РФ подробно устанавливает требования к административному исковому заявлению в части содержания (об установлении, продлении, досрочном прекращении, дополнении или частичной отмене административных ограничений) и заявителя (исправительное учреждение, орган внутренних дел, поднадзорное лицо либо его представитель).

Форма и содержание административного искового заявления установлены ст. 125 КАС РФ, перечень документов, прилагаемых к административному исковому заявлению, – ст. 126 КАС РФ.

В ст. 272 КАС РФ установлен порядок рассмотрения административного дела об административном надзоре.

Закон предусматривает общее правило, по которому административное исковое заявление, связанное с административным надзором, принимается к производству суда незамедлительно (ч. 1 ст. 272 КАС РФ), то есть в день поступления заявления в суд, а возвращается только в случаях неподсудности требований или самого дела данному суду.

При подготовке дела к судебному разбирательству с участием сторон, их представителей, заинтересованных лиц по административным делам об установлении административного надзора с учетом сокращенного срока рассмотрения указанной категории дел (10 дней) и отдаленности места нахождения исправительных учреждений судья, если сочтет необходимым, проводит подготовку с участием сторон. Подготовка административного дела к судебному разбирательству проводится в срок, который определяется с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить (ст. 134 КАС РФ). Учитывая сокращенность срока рассмотрения указанной категории дела, судья может разъяснить сторонам их права и обязанности в определении о подготовке дела к судебному разбирательству.

Если суд не признал явку лица обязательной, то возможно рассмотрение административного искового заявления в его отсутствие (ч. 1 ст. 272 КАС РФ). Однако более правильным следует признавать явку лица обязательной, поскольку рассматривается вопрос об установлении административных

ограничений, то есть ограничиваются конституционные права гражданина.

В определении о назначении судебного заседания следует указать, что явка лица обязательна, с возложением обязанности на заявителя (исправительное учреждение или орган внутренних дел) доставить поднадзорное лицо для участия в судебном заседании.

Согласно ч. 2 ст. 130 КАС РФ, если лицо, подавшее административное исковое заявление, в установленный в определении срок исправит недостатки, указанные судьей, административное исковое заявление считается поданным в день первоначального обращения этого лица в суд. В связи с тем что на основании ч. 7 ст. 272 КАС РФ срок рассмотрения заявления по делам об административном надзоре составляет 10 дней, оставлять такие заявления без движения не представляется возможным. С учетом сокращенного срока рассмотрения заявления на основании п. 8 ч. 1 ст. 129 КАС РФ суд возвращает административное исковое заявление заявителю. В силу ч. 3 ст. 129 КАС РФ возвращение административному истцу искового заявления не препятствует повторному обращению в суд.

Статья 273 КАС РФ устанавливает требования к решению суда по административному делу об административном надзоре. Согласно ч. 2 данной статьи по сложным административным делам возможно вынесение и объявление резолютивной части решения суда. Мотивированное решение должно быть изготовлено в день принятия решения (ч. 4 ст. 273 КАС РФ). Копия решения суда вручается или направляется участвующим в деле лицам после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку (ч. 5 ст. 273 КАС РФ).

В случае освобождения лица из мест лишения свободы при приведении приговора в соответствие с действующим законодательством по ст. 10 УК РФ (при снижении срока наказания) и нахождении в производстве суда дела об установлении административного надзора, по которому вынесено решение, суду следует оставить заявление без рассмотрения (в соответствии с ч. 2 ст. 196 КАС РФ суд оставляет административное исковое заявление без рассмотрения и в иных случаях).

В связи с тем что срок рассмотрения дел об административном надзоре составляет 10 дней со дня поступления административ-

ного искового заявления в суд, а осужденный должен прибыть к месту жительства, явиться в орган внутренних дел для постановки на учет, направлять дело по подсудности по месту убийства поднадзорного лица

нецелесообразно при условии, что орган внутренних дел по прибытии поднадзорного лица может подать административное исковое заявление об установлении административного надзора.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Старилов Ю.Н. Юридические обсуждения о пользе административного правосудия // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер. «Юбилей, конференции, форумы». Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 13.

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2015 г. № 898-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шабалина Константина Николаевича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы”».

¹ Starilov Ju.N. Juridicheskie obsuzhdenija o pol'ze administrativnogo pravosudija // Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossijskoj Federacii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-processual'nogo zakonodatel'stva. Ser. «Jubilei, konferencii, forumy». Voronezh, Vyp. 7. 2013. S. 13.

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2015 г. № 898-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шабалина Константина Николаевича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы”».

УДК 347.231.14

Меры защиты в состоянии крайней необходимости

Н.В. ЮЖАНИН – доцент кафедры гражданского права и процесса Академии ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

В статье анализируются актуальные вопросы самозащиты гражданских прав, публично-правовое регулирование крайней необходимости сравнивается с частноправовым, предлагаются изменения в компенсационный механизм крайней необходимости.

Ключевые слова: защита гражданских прав; самозащита; меры защиты; самопомощь; юридический поступок; охранительное правоотношение; необходимая оборона; крайняя необходимость.

Protective measures in a state of extreme necessity

N.V. YUZHANIN – Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Academy of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law, Associate Professor

The article analyzes the current issues of self-defense of civil rights, public-legal regulation of extreme necessity is compared with private law, there are proposed changes to the compensation mechanism of extreme necessity.

Keywords: protection of civil rights; self-defense; protective measures; self-help; legal action; protective legal relationship; self-defense; extreme necessity.

Самозащита гражданских прав как неюрисдикционная форма защиты может реализовываться различными правовыми мерами публично-правового и частного характера. Статья 14 ГК РФ допускает реализацию самостоятельной защиты

способами пресечения нарушения прав, хотя пандектному частному праву известны меры самозащиты восстановительными способами (меры так называемого дозволенного самоуправства, например право задержания вещей в закладе). Поэтому са-