



А. С. Вельмин,
помощник прокурора Советского района г. Самары
(Российская Федерация)

УДК 334

ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ НАДЗОРЕ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Возрождение в российском праве института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и отнесение соответствующих дел к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства актуализировало исследование проблем процессуальных особенностей рассмотрения таких дел, среди которых основополагающей является проблема доказывания.

Ключевые слова: административный надзор, производство по делам, возникающим из публично-правовых отношений, преюдиция административных актов, доказывание по делам об административном надзоре, гражданский процесс.

Дела об административном надзоре — это новая категория дел, появившаяся в гражданском процессе России в связи с принятием специального закона [1] и внесением изменений в ГПК РФ [2]. Дела об административном надзоре были включены законодателем в состав производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений (гл. 26.2 ГПК РФ). Появление подобной уникальной для гражданского процесса категории дел¹ актуализировало необходимость изучения самых различных вопросов, главнейшим из которых является вопрос о доказывании.

Решению проблем доказывания по делам об административном надзоре должно предшествовать *определение баланса активности суда и участников процесса*. Ученые-процессуалисты и представители науки административного права, как правило, сходятся во мнении при определении такого баланса: «в административном судопроизводстве судья не может быть арбитром по аналогии с рассмотрением гражданского дела. Его задача состоит в том, чтобы, соблюдая принципы состязательности и открытости процесса, учесть реальное неравенство в правовых позициях сторон в сфере публичной власти»; суд «обязан в административном судопроизводстве выполнять активную (инквизиционную) роль ...» [4, с. 163]; по делам, возникающим из публично-правовых отношений «установление истины по делу и постановление законного решения возможно при условии максимальной активности суда в истребовании необходимых доказательств, без наличия которых невозможно разрешение дела по существу» [5, с. 22].

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

© Вельмин А. С., 2013

¹ О правовой природе дел об административном надзоре более подробно см. [3].



отсутствовать или будут представляться сомнительными. Без активности суда, прежде всего, в сфере доказывания правильное разрешение дела здесь будет невозможно.

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

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

Принципиальными для доказывания по делам об административном надзоре нам представляются следующие позиции.

1. Из содержания норм ч. 2 ст. 249, ч. 6 ст. 261.6 ГПК РФ вытекает, что суд при необходимости по делам об административном надзоре может затребовать «иные документы и материалы». Если суд полагает, что представленных заявителем и заинтересованным лицом документов недостаточно для принятия законного и обоснованного решения, он обязан восполнить неполноту материалов дела и запросить необходимые доказательства по собственной инициативе. Речь при этом должна идти не только о «документах и материалах», а о праве суда проявить инициативу в привлечении по собственной инициативе любых средств доказывания (например, вызвать и допросить лиц в качестве свидетелей).

2. Многочисленные указания закона об обязательности приложения к заявлениям по делу об административном надзоре определенных письменных доказательств заставляют обратиться к проблеме *необходимых доказательств, используемых по делам об административном надзоре* (так, например, установлено, что к заявлению об административном надзоре прилагаются копия приговора суда и постановление начальника исправительного учреждения о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания — ч. 3 ст. 261.6 ГПК РФ).

Проблема «необходимых доказательств» является неоднозначной в науке гражданского процессуального права. Как верно замечает И. В. Решетникова, данная проблема оказалась вызвана к жизни необходимостью привлечения определенных средств доказывания для установления обстоятельств дела [6, с. 146]. Речь идет о допустимых доказательствах с т.н. «позитивным» характером содержания [7, с. 22; 8, с. 31], т.е. вытекающих «из прямого предписания закона о необходимости подтверждения фактов определенным средством доказывания, но без исключения возможности использования других доказательств» [9, с. 141]. Вопрос об актуальности категории «необходимые доказательства» применительно к делам, возникающим из публично-правовых отношений, поставлен Ю. А. Поповой, которая определяла рассматриваемое понятие как «сведения, полученные судом из установленных законом источников, без наличия которых суд не может разрешить дело по существу» [5, с. 27]. Милицейские документы как письменные доказательства были исследованы в работе Н. А. Жильцовой, указавшей на то, что судебной практикой для каждой разновидности гражданско-



правовых споров, в которых участвуют органы милиции, разработана собственная совокупность доказательств, являющихся необходимыми [10, с. 24].

По принятой классификации письменных доказательств приговоры суда можно отнести к официальным письменным доказательствам [9, с. 228]. Часть 1 ст. 71 ГПК РФ относит к письменным доказательствам не только приговоры, но и иные судебные постановления. Нет никаких препятствий к тому, чтобы причислять к письменным доказательствам также материалы, касающиеся привлечения лица к административной и дисциплинарной ответственности, и дающие суду основания для установления административного надзора. *Соответствующие материалы можно квалифицировать как необходимые доказательства, получение судом которых является обязательным по делу об установлении административного надзора.*

3. Доказывание по делам об административном надзоре не сводится к формальной проверке судом наличия документов, из которых вытекает необходимость установления административного надзора. По рассматриваемой категории дел суд также дает оценку имеющихся доказательств по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств (ч. 1 ст. 67 ГПК РФ). Результаты доказывания по делам об административном надзоре не являются альтернативными 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. С юридической стороны, выступающие доказательства по делу акты о привлечении лица к ответственности, оцениваются наряду с другими доказательствами и не имеют заранее установленной силы (ч. 2 ст. 67 ГПК РФ), но с фактической стороны, сложно представить себе доказательства по делу об административном надзоре, превосходящие акты правоприменительных органов по юридической силе и доказательственному значению. Такой вывод, прежде всего, является справедливым для постановлений органов судебной власти.

Однако период действия административного надзора в советский период дает примеры не только успешной профилактики преступлений со стороны ранее судимых лиц, но и примеры злоупотреблений органами милиции рассматриваемым средством, при которых ситуации якобы имевшего место нарушения надзорных ограничений создавались искусственно, а зачастую и провоцировались органами охраны правопорядка. Так, например, в кассационной жалобе по делу об установлении административного надзора в отношении Ш. кассатор утверждал, что большинство взысканий было наложено на него вследствие личной неприязни к нему начальника оперативного отдела исправительной колонии, тогда как указанные взыскания были безосновательными [11]. *В связи с этим, суд должен быть вооружен эффективными средствами для противодействия незаконным обращениям с заявлениями об установлении административного надзора со стороны возможных заявителей по делу. Таким средством следует признать предоставление суду по делам об административном надзоре права 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.*

Если суд придет к выводу о недоказанности совершения лицом административного или дисциплинарного правонарушения; незаконности постановления о привлечении лица к административной или дисциплинарной ответственности, состоящей в привлечении лица за пределами установленного срока давности, в отсутствие компетенции у органа, осуществившего привлечение к ответственности, в отсутствие состава правонарушения в действиях лица и т.д.,



то выводы об этом суд может изложить в мотивировочной части решения и отказать органу внутренних дел в удовлетворении заявления (если для удовлетворения требований не имеется иных оснований).

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

4. Затронутая нами проблема — это одновременно проблема преюдициальности актов, выступающих в качестве необходимых доказательств по делу об административном надзоре, для гражданского судопроизводства. В составе юридических фактов, выступающих основанием для установления административного надзора, основное место занимают факты привлечения лица к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности, установленные вступившими в законную силу актами судов и иных юрисдикционных органов. По нашему мнению, ошибочно было бы квалифицировать факты, содержащиеся в актах таких судебных и несудебных органов, как преюдициально-установленные для дел об административном надзоре.

Во-первых, в силу ч. 4 ст. 61 ГПК РФ вступивший в законную силу приговор суда по уголовному делу обязателен для суда, рассматривающего дело о гражданско-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесен приговор суда, по вопросам, имели ли место эти действия и совершены ли они данным лицом. Таким образом, в гражданском процессе сфера преюдициции приговора ограничена гражданско-правовыми последствиями действий осужденного, выступающего ответчиком по гражданскому делу. Установление административного надзора нельзя отнести к гражданско-правовым последствиям действий лица.

Во-вторых, за совершение административного правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, и общественную безопасность, и (или) на здоровье населения, и общественную нравственность, лицо может быть привлечено к ответственности на основании постановления как судебного, так и несудебного органа. На основании ч. 2 ст. 61 ГПК РФ, обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда. ГПК РФ не конкретизирует разновидность процесса, в рамках которого вынесено судебное постановление, имеющее преюдициальное значение для гражданского дела. Таким образом, из буквального смысла нормы вытекает, что это может быть постановление по делу об административном правонарушении, принятое в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях. В абз. 4 п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 г. № 23 «О судебном решении» [12] путем применения по аналогии норм гражданского процессуального закона о преюдициальности приговора суда по уголовному делу предлагается также определять значение постановления суда по делу об административном правонарушении, которое становится обязательным для суда, рассматривающего гражданское дело, о гражданско-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесено это постановление (решение).

Вопрос о преюдициции для гражданского процесса постановления несудебного органа о привлечении к административной ответственности, а также постановления начальника исправительного учреждения о признании лица злостным нарушителем, представляется еще более неясным. Как замечал К. С. Юдельсон, «... несмотря



на всю широту судебной прерогативы по оценке правомерности административных актов должностных лиц, определенные вопросы относятся к их исключительной компетенции и не подлежат судебной проверке» [13, с. 568]. Я. Л. Штутин пишет о том, что не все административные акты имеют для гражданского судопроизводства предрешающее значение, поскольку законность некоторых из них может быть предметом судебной проверки [14, с. 156–157]. Обсуждая вопрос о преюдициальном значении актов административных органов для гражданского процесса, А. П. Еремкина приходит к выводу об отсутствии свойств преюдициальности у административных актов, поскольку такие акты, обладая свойством общеобязательности, тем не менее, не обладают свойством неизменяемости и могут выступить предметом судебной проверки [15, с. 12–13]. Речь в данном случае идет об условной преюдиции, когда акты правоприменяющих органов обязательны для суда, однако не исключается их проверка [15, с. 2]. Разделяя высказанное мнение, О. Е. Шешенина пишет, что «... цель суда в данном случае — рассмотрение дела по существу, разрешение спора о праве на основе имеющихся доказательств, в том числе актов органов управления, однако если лица, участвующие в деле, оспорят акт или у суда возникнет сомнение в его законности, суд может проверить его с точки зрения соблюдения правил о подведомственности и соответствия закону» [16, с. 21]. Таким образом, *административные акты не обладают каким-либо предрешающим для гражданского процесса значением; необязательны для суда, рассматривающего дело об административном надзоре; подлежат оценке наряду с другими доказательствами, что в контексте высказанного нами выше предложения должно означать право суда оценивать законность таких актов.*

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

Список использованных источников

1. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 15. — Ст. 2037.
2. 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» : Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 66-ФЗ [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 15. — Ст. 2039.
3. 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.
4. Салищева, Н. Г. Проблемы административного судопроизводства [Текст] / Н. Г. Салищева // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства : по материалам научно-практической конференции (Москва, 28 мая 2001 г.). — М. : Городец, 2001. — С. 158–166.
5. Попова, Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / Ю. А. Попова. — Саратов, 2002. — 46 с.
6. Решетникова, И. В. Курс доказательственного права в российском гражданском судопроизводстве [Текст] / И. В. Решетникова. — М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. — 288 с.
7. Козлов, А. Доказательства, необходимые для разрешения гражданско-правовых споров [Текст] / А. Козлов // Советская юстиция. — 1979. — № 2. — С. 21–22.



8. Молчанов, В. В. Собираание доказательств в гражданском процессе [Текст] / В. В. Молчанов. — М. : Изд-во Московск. ун-та, 1991. — 96 с.
9. Треушников, М. К. Судебные доказательства [Текст] / М. К. Треушников. — [4-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Городец, 2005. — 288 с.
10. Жильцова, Н. А. Проблемы участия органов милиции общественной безопасности в гражданском судопроизводстве [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / Н. А. Жильцова. — Саратов, 2001. — 25 с.
11. Бюллетень судебной практики по уголовным делам Свердловского областного суда (третий квартал 2011 года) : утв. постановлением президиума Свердловского областного суда от 16.11.2011 г. [Электронный ресурс] Свердловский областной суд. — URL : http://www.ekbobsud.ru/sudpr_det.php?srazd=6&id=91&page=2.
12. О судебном решении : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2003 г. № 23 [Текст] // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2004. — № 2. — С. 2–5.
13. Юдельсон, К. С. Проблема доказывания в советском гражданском процессе [Текст] / К. С. Юдельсон // Избранное: Советский нотариат. Проблема доказывания в советском гражданском процессе. — М. : Статут, 2005. — С. 326–615.
14. Штутин, Я. Л. Предмет доказывания в советском гражданском процессе [Текст] / Я. Л. Штутин. — М. : Гос. изд-во юридической литературы, 1963. — 188 с.
15. Еремкина, А. П. Преюдиции в советском гражданском процессе [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 712 «Гражданское право и гражданский процесс» / А. П. Еремкина. — М., 1970. — 16 с.
16. Шешенина, О. Е. Реализация преюдициальности актов органов государственного управления по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья [Текст] / О. Е. Шешенина // Реализация процессуальных норм органами гражданской юрисдикции : межвуз. сб. научн. тр. — Свердловск, 1988. — С. 19–24.

Надійшла до редакції 12.11.2012

Вельмін А. С. Особливості доказування у справах про адміністративний нагляд у цивільному процесі

Відродження у російському праві інституту адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, і віднесення відповідних справ до юрисдикції суду в порядку цивільного судочинства актуалізувало дослідження проблем процесуальних особливостей розгляду таких справ, серед яких визначальною є проблема доказування.

Ключові слова: адміністративний нагляд, провадження у справах, що виникають із публічно-правових відносин, преюдиція адміністративних актів, доказування у справах про адміністративний нагляд, цивільний процес.

Velmin, A. S. Features of Proof in Cases of Administrative Supervision in Civil Proceedings

The revival in the Russian law institute of administrative supervision for persons released from prison, and the referring of appropriate cases to the court jurisdiction in civil proceedings, to update the research of procedural features of these cases, among which is the fundamental problem of proof.

Keywords: administrative supervision, proceedings in cases arising from public legal relations, collateral estoppel of administrative acts, proof in cases of administrative supervision.

