



**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
по информационным материалам  
запроса Верховного Суда РФ от 20.03.2017 № 8-ВС-2035/17.

Санкт-Петербург

18 апреля 2017 г.

Адресат: Заместитель Председателя Верховного Суда РФ Петрова Т.А.

Экспертная организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет».

Место нахождения: Россия, 199034, Санкт-Петербург,  
Университетская наб. д.7-9.

Тел: +7 (812) 328-20-00

Эл.почта: spbu@spbu.ru

сайт: spbu.ru

Информационные материалы, представленные для проведения исследования: Проект постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре».

Информационные материалы подготовлены и переданы заказчиком в качестве приложения к запросу от 20.03.2017 № 8-ВС-2035/17.

Общие положения

Ответственность за подготовку информационных материалов, предоставленных для экспертного исследования (далее – исходные материалы), несет руководство организации, направившей запрос. Специалист отвечает за выражение профессионального мнения по поставленным перед ним вопросам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Экспертное исследование проведено в соответствии с законодательством РФ, внутренними правилами, действующими в СПбГУ. Экспертное исследование было спланировано, проведено для обеспечения разумной уверенности в полноте и достоверности исходной и аналитической информации для выражения экспертного суждения, и включало в себя: а) изучение доказательств, подтверждающих значение и раскрытие информации в предоставленных информационных материалах; б) оценку принципов и методов создания исходной информации; в) определение главных оценочных значений, представленных в исходной информации; г) оценку общего представления об исходной информации.

Датой экспертного заключения является дата окончания экспертного исследования. По изменениям состава и содержания информационных материалов, которые могут иметь



место после окончания экспертного исследования, экспертная организация ответственности не несет.

#### Вопросы, поставленные перед экспертной организацией

Экспертное исследование направлено на выражение мнения во всех существенных отношениях по поставленному перед экспертной организацией вопросу направления замечаний и предложений к тексту Проекта.

#### Содержание исследования

Актуальность разработки и принятия постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» объясняется вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства РФ. Разъяснения по вопросам судебной практики, ранее данные в постановлении Пленума ВС РФ от 27.06.2013 № 22, объективно нуждаются в модернизации в целях приведения в соответствие с новым законодательством, которое непосредственно урегулировало порядок рассмотрения судами этой категории дел в порядке административного судопроизводства. Помимо этого, традиционным аргументом к разработке подобных актов судебного толкования является развитие практики и необходимость включить в постановление Пленума ответы на вопросы судов, появившиеся после принятия предыдущего постановления. Поэтому усилия разработчиков, результатом которых, является анализируемый проект, следует приветствовать.

Далее следуют предложения и замечания по отдельным пунктам проекта.

1. Предпочтительным является второй вариант названия постановления, как буквально соответствующий наименованию Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Закон № 64) и главы 29 КАС РФ.

2. В пункте 1 в третьем абзаце следует исключить вводный оборот «исходя из этого». Правильно раскрытая далее природа административного надзора не следует только лишь из предшествующих двух абзацев, а выводится из более сложного анализа системы норм Закона № 64, КАС РФ, УИК РФ.

3. В абзаце 6 пункта 2 следует исключить слова «как место своих приоритетных каждодневных жизненных интересов». Далее в тексте сделана ссылка на ст. 2 Закона РФ «О праве граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в котором отсутствуют такие характеристики. Достаточно использования известного закону критерия «постоянно или преимущественно проживает». В противном случае постановлением Пленума будут фактически введены новые критерии места проживания гражданина, не говоря уже об их неопределенном содержании, особенно применительно к лицам, чье поведение характеризуется (потенциальной) противоправностью.

4. Абзац 5 пункта 3 некорректно изложен, ибо выражение «названные выше преступления» относится ко всем преступлениям, о которых идет речь в предшествующих четырех абзацах. В то же время часть 2.1 ст.3 Закона № 64 прямо устанавливает, что преступление должно быть совершено лицом в совершеннолетнем возрасте, поэтому разъяснение абзаца пятого к нему применено быть не может. Необходимо переработать абзац 5 пункта 3 таким образом, чтобы его содержание касалось только тех преступлений, которые согласно ст. 3 Закона № 64 действительно могут быть совершены также лицами, являвшимися в момент такого совершения несовершеннолетними.



5. Пункт 5 проекта воспроизводит положения закона и не содержит никаких разъяснений Верховного Суда РФ, в связи с чем его целесообразно исключить.

6. В абзаце втором пункта 6 следует исключить слова «пункт 2 части 1 статьи 270 Кодекса», ибо в этой части нет тех положений, о которых идет речь в этом пункте. Следует начать абзац словами «Судам следует иметь в виду, что орган внутренних дел ...» (далее по тексту).

7. В абзаце втором пункта 9 слова «(пункт 5 части 1 статьи 129, часть 6 статьи 270 Кодекса)» следует заменить словами «(пункт 8 части 1 статьи 129, часть 6 статьи 270 Кодекса)», ибо тождества требований по указанной категории дел по общему правилу быть не может, и пункт 8 части 1 статьи 129, будучи бланкетным по своему характеру, охватывает как обращение с заявлением до истечения половины срока административного надзора, так и ранее истечения 6 месяцев с момента отказа в удовлетворении предыдущего заявления о досрочном прекращении административного надзора.

Вызывает возражения третий абзац пункта 9 проекта. Если уж давать разъяснения части 2 статьи 9 Закона № 64, так пояснить судам смысл извещения потерпевшего о поступлении соответствующего заявления. Если он состоит не в наделении потерпевшего статусом лица, участвующего в деле, то в чем он? Полагаем, что потерпевший по смыслу ст. 47 КАС должен признаваться заинтересованным лицом. В противном случае его извещение лишено смысла, что противоречило бы как букве, так и духу закона.

8. В пункте 12 следует поддержать основной вариант. Как следует из буквального текста пункта 1 части 3 статьи 3 Закона № 64, основанием установления административного надзора является то обстоятельство, что в период отбывания наказания лицо признавалось злостным нарушителем, а не только считается подвергнутым дисциплинарному взысканию в момент рассмотрения судом вопроса об установлении административного надзора.

9. В пункте 13 следует поддержать основной вариант. Как и в пункте 12, совершение двух и более административных правонарушений является основанием для установления или продления административного надзора независимо от того, считается ли лицо подвергнутым административному наказанию в момент рассмотрения судом административного искового заявления об установлении/продлении надзора. Административный надзор не разновидность административного наказания и непосредственно с ним не связан. Привлечение к административной ответственности есть лишь обстоятельство, характеризующее личность и поведение административного ответчика и в этом смысле дающее основание устанавливать/продлевать надзор. Два правонарушения должны быть совершены в течение года, и речь не идет о повторности в смысле КоАП – само совершение двух правонарушений служит основанием для удовлетворения административного искового заявления.

10. Исходя из логики, изложенной в комментарии к пунктам 12 и 13, в пункте 14 проекта следует поддержать вариант, а не основной текст. Подчеркнем: повторность в смысле КоАП не имеет значения в Законе № 64, в нем речь идет о неоднократности в значении совершения нескольких деяний (!), образующих состав административного правонарушения.

11. Вызывают возражения указание в пункте 15 проекта на допустимость соглашения о примирении, а также полностью пункт 17 проекта. Возможность договариваться обуславливается или исключается природой правоотношений, выступающих предметом судебной деятельности, а не одной только принципиальной



возможностью заключать соглашения, предусмотренной КАС РФ. Договариваться о применении к лицу ограничительных мер публично-правового характера невозможно. Само по себе признание лицом фактов, положенных в основание административного иска, подобное явке с повинной, не влечет возможность для лица самому подвергнуть себя этим мерам («высечь самого себя»). Не вдаваясь в дискуссию о понятии административного спора, отметим, что административный надзор (и образующие его правоограничительные меры) не может составлять предмета договоренностей и потому, что, хотя он и не является видом юридической ответственности, он устанавливается исключительно судом, и это установление не может быть результатом какого-либо компромисса. Согласие лица на применение к нему этих мер не способно иметь юридическое значение. В противном случае следовало бы допустить установление надзора на основании внесудебного соглашения поднадзорного лица и органа внутренних дел. Однако очевидно, что никто, кроме суда, решить этот вопрос не вправе. Исключительный характер компетенции суда означает, что надзор не может быть предметом договоренностей и не может устанавливаться никаким иным актом, кроме решения суда (то, что применяемые меры не являются предметом состязания сторон следует и из пунктов 28 и 29 проекта, в свою очередь, то, что не составляет предмета состязания, не может быть и предметом договоренностей).

12. В пункте 18 следует поддержать основной вариант. Рецидив – определенное уголовно-правовое понятие, и его наличие может устанавливаться исключительно при вынесении приговора с соблюдением гарантий, предусмотренных УПК РФ. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что уголовно-процессуальная форма разрешения вопроса привлечения к уголовной ответственности, во всем многообразии обстоятельств, подлежащих установлению при квалификации содеянного в качестве преступления, не может конкурировать ни с какой другой процессуальной формой и занимает исключительное положение (из этого исходит и пункт 21 проекта). Поэтому если в приговоре указание на рецидив отсутствует, суд, рассматривающий дело в порядке главы 29 КАС, не вправе устанавливать его наличие.

13. В пункте 20 следует поддержать второй вариант. Системное прочтение частей 2 и 2.1 статьи 3 Закона № 64 дает основания полагать, что выражение «преступление против несовершеннолетнего» имеет значение преступления, которое уголовный закон квалифицирует в качестве такового, а не в силу одного лишь того обстоятельства, что потерпевшим явился несовершеннолетний. Если уголовный закон не придает значения возрасту потерпевшего, он (возраст) сам по себе, в отрыве от уголовно-правовой квалификации, не должен иметь значение и при установлении административного надзора.

14. Абзац второй пункта 30 проекта находится во внутреннем противоречии с пунктом 29. Если дополнение ограничений не обусловлено содержанием административного искового заявления (абзацы три и четыре пункта 29), то непонятно, почему, оценивая необходимость продления срока надзора, суд не может одновременно определить (путем изменения ранее установленного) объем ограничений, составляющих его внутреннее содержание? Просящий о продлении срока надзора орган внутренних дел может не усматривать оснований для изменения объема ограничений по различным причинам, однако сама эффективность реализации надзора требует от суда учета всех известных ему обстоятельств и, соответственно, требует всегда определять объем ограничений соразмерно и адекватно известному суду поведению поднадзорного лица и совокупности иных обстоятельств. В целом дела этой категории не могут характеризоваться как основанные на диспозитивности и состязательности, ибо орган

внутренних дел всегда обязан обратиться с соответствующим заявлением, а суд не связан его аргументами. Поэтому ограничивать суд в праве определять (изменять) объем ограничений только потому, что суд рассматривает заявление о продлении срока означает допускать такое осуществление надзора, которое является неадекватным обстоятельствам, которые известны суду, и в силу этого неэффективным, только по тому основанию, что в заявлении органа внутренних дел нет соответствующей просьбы. Второй абзац пункта 30 следует переработать, изменив его содержание на противоположное.

15. Абзац второй пункта 32 вызывает возражения, аналогичные изложенным в предыдущем пункте относительно абзаца второго пункта 30 проекта.

### Заключение

Представленный проект постановления в целом соответствует действующему законодательству, содержит ответы на возникающие в практике вопросы и обеспечивает необходимую преемственность подходов высшей судебной инстанции, одновременно развивая их.

Исследование в объеме 5 листов.

Директор  
Центра экспертиз



З.В. Мыскова

В документе прошито, пронумеровано 5 (пять) листов.

Директор Центра экспертиз \_\_\_\_\_ З.В. Мыскова

Дата 18.04.2019

