

Административное и муниципальное право

Правильная ссылка на статью:

Палатин А.В. Актуальные вопросы совершенствования законодательства о реабилитации при незаконном привлечении к административной ответственности // Административное и муниципальное право. 2024. № 5. DOI: 10.7256/2454-0595.2024.5.71798 EDN: IZLZQU URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=71798

Актуальные вопросы совершенствования законодательства о реабилитации при незаконном привлечении к административной ответственности

Палатин Андрей Владимирович

преподаватель; кафедра административного и финансового права; Национальный исследовательский Нижегородский университет им. Н.И. Лобачевского

603950, Россия, Нижегородская область, г. Нижний Новгород, пр-т Гагарина, 23 к.2, каб. 401

✉ anpal2004@mail.ru



[Статья из рубрики "Теория и наука административного и муниципального права"](#)

DOI:

10.7256/2454-0595.2024.5.71798

EDN:

IZLZQU

Дата направления статьи в редакцию:

25-09-2024

Дата публикации:

02-10-2024

Аннотация: В данной статье исследуются пути усовершенствования в Российском административном праве института реабилитации физических и юридических лиц, незаконно привлеченных к административной ответственности. Приводится обоснование того, что институт административно-правовой реабилитации складывается из совокупности действий, направленных на вынесение решения о прекращении административного преследования по реабилитирующим основаниям, восстановление невиновного лица в нарушенных правах и возмещение причиненного вреда. При этом в КоАП РФ нет норм, регламентирующих после вынесения решения о прекращении административно-правового преследования по реабилитирующим основаниям восстанавливать невиновного гражданина в нарушенных правах, так как все имеющиеся

гражданско-правовые механизмы – это способы возмещения вреда (имущественного или морального). По мнению автора, имеющиеся в настоящее время гражданско-правовые механизмы возмещения вреда не в состоянии в полной мере обеспечить соблюдение правовых последствий реабилитации при незаконном привлечении к административной ответственности. На основе анализа выдвигаемых учеными практических предложений, обосновывается необходимость и предлагаются пути осуществления правового регулирования административно-правовой реабилитации с использованием публично-правовых механизмов. Основными выводами проведенного исследования являются то, что гарантированное ст. 53 Конституции РФ право каждому на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, должно найти отражение в отраслевом (административном) законодательстве. Для развития института реабилитации важно использовать опыт стран, которые признают в национальном административном законодательстве право на реабилитацию и возмещение вреда, причиненного физическому или юридическому лицу незаконными действиями органов юрисдикции. Такой опыт важен для развития института реабилитации в российском административном законодательстве. Введение института реабилитации в российское административное законодательство не только обеспечит гарантированные Конституцией РФ права, но и улучшит качество административного процесса (в части производства по делам об административных правонарушениях).

Ключевые слова:

соблюдение прав человека, реабилитация, административная ответственность, возмещение вреда, процессуальные механизмы реабилитации, компенсация морального вреда, восстановление нарушенных прав, публично-правовые правоотношения, ответственность государства, административное законодательство

Возникновение, становление и развитие любого государства неразрывно связано с поиском оптимального соотношения государства и личности. Ступив на путь формирования правового государства и провозгласив себя таковым, Российская Федерация признает, соблюдает и осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина, указывая при этом, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 1993). Для того чтобы данные нормы не оставались лишь декларациями и для выполнения своей основной функции – защиты прав и свобод человека и гражданина, государство должно иметь соответствующие процедуры, механизмы и институты. Одним из таких институтов, отвечающих требованиям эффективности и гарантирующих защиту прав и свобод человека и гражданина в отношениях государство – личность, стал институт реабилитации. Основанный на принципе взаимной ответственности государства и личности, институт реабилитации нашел свое место в ст. 53 Конституции РФ, установившей, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Особое значение вышеуказанные приоритеты приобретают в сфере уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, где решаются вопросы о виновности лица в совершении преступления или правонарушения, применении наказания, предусмотренного законом. Несомненно, лица, состоящие в правоотношениях с государством, если в таких правоотношениях имеют место нарушение

закона, поправление закона, превышение или злоупотребление полномочиями со стороны должностных лиц государственных органов нуждаются в процессуальных гарантиях восстановления нарушенных прав и возмещении причиненного им вреда. Даже единичные случаи привлечения к юридической ответственности невиновных граждан приводят к тяжелым для личности последствиям, вызывают общественное возмущение, подрывают доверие к правоохранительным органам и государству в целом. Именно поэтому правовая система должна гарантировать высокий уровень защищенности прав человека, попавшего в сферу уголовной, административной или гражданской юстиции, обеспечивать восстановление нарушенных прав. Признание и законодательное закрепление института реабилитации – важный шаг на пути формирования правового государства в России.

Содержательная часть реабилитации состоит из совокупности действий, направленных на восстановление невиновного гражданина в нарушенных правах (восстановление социального, правового, имущественного и морального статуса личности) и возмещение причиненного вреда (имущественного и морального).

Однако действующий КоАП РФ (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ// "Российская газета", № 256, 31.12.2001) предусматривает лишь право лиц, незаконно подвергнутых мерам обеспечения производства по административному правонарушению, на компенсацию убытков по нормам ГК РФ.

В КоАП РФ нет норм, регламентирующих после вынесения решения о прекращении административно-правового преследования по реабилитирующим основаниям восстановление невиновного гражданина в нарушенных правах. Все имеющиеся гражданско-правовые механизмы – это способы возмещения вреда (имущественного или морального). Следовательно, предусмотренное ст. 53 Конституции РФ право на реабилитацию, включающее в себя не только возмещение убытков, но и восстановление в нарушенных правах в КоАП РФ отсутствует. Это значит, что действующее административное законодательство в части восстановления прав граждан и юридических лиц при незаконном привлечении к административной ответственности не в полной мере соответствует Конституции РФ и международно-правовым актам.

Цель данной статьи - выявить и охарактеризовать актуальные теоретические и практические проблемы совершенствования института реабилитации лиц, незаконно привлеченных к административной ответственности.

Методологическую основу представленного на суд читателя исследования составляют как общенаучные, так и частнонаучные и специальные методы познания. В частности, использование сравнительно-правового метода позволило изучить опыт применения института реабилитации в уголовном праве, диалектического метода позволило выявить разнообразные доктринальные подходы к решению теоретических проблем, их взаимосвязь и направления развития; применение формально-логических методов дало возможность выявить основные недостатки в обеспечении восстановления прав граждан незаконно подвергнутых административному преследованию и определить целесообразные варианты их устранения; использование метода правового моделирования способствовало формированию представлений о совершенствовании механизмов в обеспечении восстановления нарушенных прав; применение междотраслевого метода правовых исследований позволило соотнести особенности применения норм административного и гражданского законодательства в их взаимосвязи.

В настоящее время в отечественной науке административного права отсутствуют фундаментальные научные исследования, а равно монографические теоретические работы, непосредственно посвященные теоретическому анализу и практике реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при незаконном привлечении к административной ответственности. Однако тема реабилитации лиц, незаконно привлеченных к административной ответственности поднимается в статьях Н.А. Дудиной, Р.Э. Вицке и А.Ш. Шарафутдинова.

При написании статьи автором проанализированы фундаментальные научные труды ученых, изучающих институт реабилитации в российском законодательстве. Это работы С.И. Захарцева, Г.З. Климовой, М.А. Миронова, Н.И. Миролубова, В.И. Рохлина, И.Н. Сенякина.

Не остались без внимания работы ученых, исследующих конституционно-правовые и международно-правовые основы реабилитации. Это работы А.Д. Гуляковой, А.А. Яшиной, И.А. Городиловой, Т.Т. Соколовой, Т.Н. Нешатаевой.

Выводы автора статьи опираются на большое число классических трудов по административному праву, которые хотя и не относятся напрямую к теме диссертации, но, тем не менее, вносят неоценимый вклад в понимание проблем восстановления прав граждан и организаций при незаконном привлечении к административной ответственности и компенсации причиненного им вреда. Это работы: Ю.П. Гапона, А.Б. Зеленцова, В.Р. Кисина, С.С. Купреева, А.В. Мартынова, В.И. Майорова, Г.В. Мельничук, Л.Л. Попова, Ю.И. Попугаева, В.В. Полянского, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, О.А. Ястребова и других ученых.

По мнению ученых [\[6, с. 35-41\]](#) [\[1, с. 138-153\]](#) административная ответственность и ответственность уголовная, будучи разновидностями публично-правовой ответственности, преследуют общую цель охраны публичных интересов, прежде всего таких, как защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка. В силу этого они имеют схожие задачи, принципы и тем самым дополняют друг друга. Применение мер административной и уголовной ответственности базируется на закрепляемых схожим образом принципах равенства всех перед законом, законности, вины как обязательного основания ответственности, гуманности (ст. 1.4 - 1.6 КоАП РФ, ст. 3 - 7 УК РФ).

Аналогичный вывод изложен в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. N 20-П "По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом мирового судьи судебного участка N 1 Выксунского судебного района Нижегородской области". (Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. N 20-П "По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом мирового судьи судебного участка N 1 Выксунского судебного района Нижегородской области" // СПС "КонсультантПлюс".)

Следовательно, по мнению автора, стоит поддержать позицию ученых [\[6, с. 35-41\]](#) [\[1, с. 138-153\]](#) о том, что поскольку административная ответственность, как и уголовная ответственность, имеет публично-правовой характер, постольку в производстве по делам об административных правонарушениях могут быть использованы процессуальные механизмы, аналогичные тем, которые имеют место в уголовном судопроизводстве.

Позиция автора по данному вопросу созвучна предложениям ученых по усовершенствованию института реабилитации в общем и предлагаемым механизмам реабилитации лиц незаконно привлеченных к административной ответственности в частности. Данные предложения направлены на решение главной задачи - повышения эффективности реализации права лица, пострадавшего от действий административных органов, в том числе и при незаконном привлечении к административной ответственности на реабилитацию.

Так, Р.Э. Вицке и А.Ш. Шарафутдинов [\[2, с. 125-127\]](#) предлагают внести дополнения в КоАП РФ в виде, отдельной главы «Реабилитация». В ней по аналогии с УПК РФ будет закреплён принцип ответственности государства за незаконное и необоснованное привлечение к административной ответственности, в той или иной степени урегулированы отношения в случае причинения вреда при производстве дел об административных правонарушениях, закреплены правовые основы административно-правовой реабилитации.

По мнению И.А. Городиловой и Т.Т. Соколовой [\[3, с. 115-122\]](#) законодательная предпосылка для преодоления цивилистической монополии и формирования надлежащей практики, ориентированной на публично-правовой порядок рассмотрения споров о возмещении вреда, причиненного государством, содержится в п. 3 ст. 2 ГК РФ. В соответствии с ним из-под действия гражданского законодательства выведены имущественные отношения, основанные на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. Причем перечень таких отношений не является закрытым. Необходимо также упомянуть, что в случае причинения гражданином вреда государству обязанность по его возмещению рассматривается как публично-правовая. А когда речь идет о вреде, причиненном гражданину в результате незаконной публичной деятельности государства, указанные положения закона не применяются. В связи с этим возникает вопрос о достижении справедливого баланса между интересами государства и личности без абсолютизации индивидуалистических принципов, когда государство причиняет вред как субъект публичного права, а возмещает его с использованием юридических конструкций права частного.

И.А. Городилова и Т.Т. Соколова [\[3, с. 115-122\]](#) считают, что использование исковой формы по делам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями государства, несостоятельно. Институт возмещения вреда, причиненного гражданину в результате незаконных действий государства, - это одна из конституционных гарантий обеспечения законности деятельности органов власти. Его цивилистическая трактовка законодателем необоснованна, так как не учитывает публично-правового характера отношений между гражданином и государством. В соответствии с глубинным смыслом конституционных положений для возмещения вреда целесообразно использовать средства административного юрисдикционного процесса с целью улучшения правового положения пострадавших от незаконных действий органов государственной власти или их должностных лиц.

Т.Н. Нешатаева [\[12, с. 65\]](#) в свою очередь видит два способа разрешения проблемы. Первый из них - расширение гражданско-правовых средств защиты, совершенствование гражданско-правового механизма возмещения вреда. Такой путь предполагает коренное изменение института гражданско-правовой ответственности. Второй путь состоит в создании особого публичного (административно-правового) механизма возмещения вреда, определении денежной компенсации за вред, причиненный действиями государства. Для оценки и определения суммы компенсации создаются комиссии или

другие аналогичные органы или подобные полномочия передаются непосредственно судебным органам. Публично-правовой путь может предполагать разработку специального нормативного правового акта о возмещении вреда, причиненного действиями публичной власти. Ученый [\[12, с.65\]](#) допускает также совместное использование административно-правового порядка определения компенсации наряду с более сложным гражданско-правовым порядком доказывания убытков.

Т.Н. Нешатаева [\[12, с.65\]](#), считает, что для возмещения вреда, причиненного органами власти необходимо иметь механизмы возмещения двух видов: компенсаторские (таксирование типичных видов вреда по административно-правовому типу) и полное возмещение ущерба (убытки, упущенная выгода по гражданско-правовому типу). Излишне объяснять, почему второй тип возмещения выгоднее частным лицам. Он содержит полный материально-восстановительный элемент. Однако такой результат труднодостижим. Особенности установления причинной связи непременно повлекут необходимость состязательного процесса, в котором необходимо учитывать презумпцию добросовестности; доказывать неправомерность, виновность поведения лиц, осуществляющих публичную власть. То есть неизбежен долгий гражданско-правовой судебный процесс.

Однако ученый [\[12, с. 65\]](#) предупреждает о недостатках предложенных подходов. Исковой порядок возмещения вреда, по ее мнению, является довольно сложным для частных лиц и затратным для государства. Создание административно-правового механизма возмещения вреда сопряжено с риском применения разных стандартов и подходов в сфере возмещения вреда, коллизии законов между собой и с ГК РФ, либо коррупционных рисков при разрешении вопросов о выплате компенсации.

А.П. Гуляевым [\[4, с. 46-48\]](#) высказана идея о целесообразности реализации в КоАП РФ правового механизма разрешения вопроса о возмещении морального вреда реабилитированному лицу не в исковом, а в публичном порядке. Ученый считает, что государство должно само инициировать и рассмотреть вопрос о возмещении имущественного и морального вреда человеку, незаконно или необоснованно подвергнутому преследованию. Действующий закон обрекает такого человека на самостоятельное «пробивание» этого вопроса в порядке гражданского судопроизводства, что не очень-то соответствует его интересам и справедливости.

Следует учесть подход ЕСПЧ [\[16, с. 246\]](#) по которому с момента вступления в законную силу решения суда о взыскании денежных сумм с государства в пользу кредитора, денежная сумма, присужденная кредитору, рассматривается как его имущество. Соответственно, в случае несвоевременного исполнения судебного акта, право собственности кредитора считается нарушенным, проценты начисляются на всю сумму компенсации автоматически.

П.В. Мешков [\[11, с. 64-69\]](#) в свою очередь считает вполне обоснованным дополнить КоАП РФ положениями, уточняющими порядок, последовательность и пределы применения соответствующих мер обеспечения, что позволило бы свести к минимуму случаи необоснованного ограничения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Следует согласиться с видным ученым в области административного права Б.В. Россинским [\[17, с. 26\]](#), указывающим, что в порядке административного судопроизводства должны рассматриваться жалобы на постановления по делам об административных

правонарушениях, т.е. в рамках производства по административным делам об оспаривании решений и действий органов исполнительной власти, других государственных органов, что требует необходимых дополнений и изменений КоАП РФ и КАС РФ.

Сложно не согласиться с Л.Л. Поповым [\[13, с. 93\]](#), который справедливо отмечает, что «без формирования современного административного процесса невозможно создать эффективное управление, в том числе хотя бы ограничить принятие органами публичного управления ошибочных решений, а также гарантировать невластным субъектам (гражданам и негосударственным организациям) реализацию своих и прав, и законных интересов».

В научных трудах Л.Л. Попова [\[14, с. 76\]](#) проблема разработки административно-процессуального кодекса РФ получила подробное освещение. Обосновывая необходимость принятия такого закона, он пишет о том, что каждая ветвь власти обладает собственным процессуальным обеспечением на уровне закона: «Законодательная власть на основе Конституции РФ и Закона о Конституционном Суде РФ с его процессуальной частью... Судебная власть имеет теперь три Процессуальных кодекса. А вот исполнительная власть, государственное управление (самая большая часть государственного аппарата) такого законодательного процессуального обеспечения не имеют (исключение - процессуальная часть Кодекса РФ об административных правонарушениях)».

В.И. Майорова [\[9, с. 48-50\]](#) отмечает, что административные процедуры представляют собой выражение позитивной государственно-управленческой деятельности, они привносят надлежащий порядок в организацию и функционирование публичной власти, обеспечивают соблюдение принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий. По мнению ученого [\[9, с.48-50\]](#) должная правовая регламентация административного процесса имеет огромное значение во взаимоотношениях властных и невластных субъектов.

Одним из известнейших ученых-административистов, разрабатывающих проблемы административных процедур, является доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Ю.Н. Стариков, активно продвигающий идею о необходимости принятия в РФ закона «Об административных процедурах», которую разделяет и Л.Л. Попов.

Ю.Н. Стариков [\[18, с. 7-23\]](#) считает, что административное право невозможно представить и без института административных процедур, установленных правовых порядков принятия исполнительными органами публичной власти и их должностными лицами административных актов. Взаимодействие и одновременные модернизации административного судопроизводства и административных процедур в Российской Федерации обуславливают необходимость формирования надлежащих концепций административно-правового регулирования как административно-процессуальных, так и административно-процедурных отношений.

Отсутствие должного внимания к административно-процедурным отношениям в сфере государственного управления демонстрирует удручающее (характером своей устойчивости и распространенности) неуважение конституционно-правовых ценностей, указывающих на необходимость исполнения государством обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции

Российской Федерации).

Хочется присоединиться к пожеланиям Г. З. Климовой (Климова Г. З. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики): Дис... канд. юрид. наук. Сочи, 2004. С.89-95) о том, что для повышения гарантий защиты прав лиц, невиновных в совершении правонарушения, а также в целях устранения взаимного несоответствия норм различных нормативных актов, имеющих реабилитационный характер необходимо закрепить институт реабилитации на конституционном уровне и ввести термин «реабилитация» в отраслевое законодательство. Отношения по восстановлению прав лиц, незаконно привлеченных к юридической ответственности, должны регулироваться на конституционном уровне, а так же находить конкретизацию в отраслевом законодательстве.

В свою очередь для исключения порочной правоприменительной практики А.Д. Гуляковым и А.А. Яшиной [\[5, с. 30-32\]](#) предложены следующие направления совершенствования законодательства о реабилитации в России:

- провозглашение права на реабилитацию в Конституции Российской Федерации;
- закрепление права на реабилитацию в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации;
- принятие Федерального закона "О реабилитации лиц в связи с незаконными либо необоснованными действиями (бездействием) органов публичной власти в Российской Федерации";

Как отмечает А.И. Микулин, гарантии защиты прав и законных интересов лиц в производстве по делам об административных правонарушениях требуют дальнейшего совершенствования. (Микулин А.И. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2009.)

Стоит присоединиться к мнению А.В. Мартынова [\[10, с. 47-53\]](#), который справедливо отмечает, что административное судопроизводство будет влиять на качество государственного управления только тогда, когда результаты работы органов судебной власти и органов исполнительной власти будут удовлетворять законные потребности граждан. Граждане должны быть уверены, что в случае нарушения их прав и свобод, они смогут быстро и эффективно посредством административного судопроизводства восстановить нарушенные права, а деятельность субъектов публичного управления будет подлежать такой судебной оценке, которая позволит предотвращать подобные нарушения как в отношении этих граждан, так и в отношении других участников публично-правовых отношений.

Резюмируя изложенные выше позиции ученых, автор считает необходимым поддержать выводы, сделанные Н.А. Дудиной [\[7, с. 102-109\]](#) о том, что:

1. Гарантированное Конституцией РФ право каждому на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, должно найти отражение в отраслевом (административном) законодательстве.
2. Введение института реабилитации в российское административное законодательство не только обеспечит гарантированные Конституцией РФ права, но и улучшит качество административного процесса (в части производства по делам об административных правонарушениях).

Таким образом приведенные позиции сходятся в том, что имеющиеся в настоящее время гражданско-правовые механизмы возмещения вреда не в состоянии в полной мере обеспечить соблюдение правовых последствий реабилитации при незаконном привлечении к административной ответственности. Для восстановления невинного гражданина в нарушенных правах, следует по аналогии с УПК РФ закрепить в административном законодательстве принцип ответственности государства за незаконное и необоснованное привлечение к административной ответственности и урегулировать отношения в случае причинения вреда при производстве дел об административных правонарушениях т.е. закрепить правовые основы административно-правовой реабилитации. Наличие у потерпевшего возможности по своему выбору воспользоваться или упрощенным административно-правовым механизмом, или более долгим и сложным, но традиционно обладающим большим арсеналом право-восстановительных норм гражданско-правовым механизмом (в рамках искового производства) приведет к тому, у пострадавшего не останется сомнений в том, что вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц возмещен в полном объеме.

Представленные выше точки зрения современных ученых дают нам основания говорить о том, что процесс формирования института реабилитации лиц, незаконно привлеченных к административной ответственности не завершен как в теоретическом, так и в законодательном плане. Конституционное выделение административного судопроизводства в качестве самостоятельной формы правосудия позволяет констатировать надобность законодательного развития такого важнейшего института, как институт реабилитации лиц, не только необоснованно вовлеченных в производство по делам об административных правонарушениях, но и незаконно привлеченных к административной ответственности. Иными словами, институт реабилитации субъектов производства по делам об административных правонарушениях, незаконно привлеченных к административной ответственности постоянно требует существенных изменений, в первую очередь относящихся к повышению его эффективности в сфере соблюдения прав, свобод и законных интересов всех участвующих в административном производстве лиц.

В целях приведения КоАП РФ в соответствие с Конституцией РФ и положениями международных правовых актов требуется сместить центр доктринальных и политических усилий государства в сфере признания и соблюдения прав граждан и организаций от формального признания обязанности государства компенсировать вред, причиненный органами государственной власти к реальному административно-правовому регулированию восстановления прав лиц незаконно привлеченных к административной ответственности, т.е. принятию ряда правовых норм, обеспечивающих гарантию права на реабилитацию лиц, незаконно привлеченных к административной ответственности.

По мнению автора, с целью обеспечить гарантированные Конституцией РФ права и улучшить качество административного процесса (в части производства по делам об административных правонарушениях), необходимо ввести в российское административное законодательство главу «Реабилитация. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях», где в качестве основания возникновения права на реабилитацию следует считать вынесение в отношении лица постановления судьи, органа (должностного лица), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, о прекращении дела по основаниям:

- 1) отсутствия события административного правонарушения;
- 2) отсутствия состава административного правонарушения;
- 3) отмены закона или отдельных его положений, устанавливающих административную ответственность;
- 4) признания Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными закона или отдельных его положений, устанавливающих административную ответственность, или иного нормативно правового акта, подлежащего применению в данном деле об административном правонарушении, от которого зависит квалификация деяния как административного правонарушения;
- 5) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

Необходимо закрепить положение о том, что решение, вынесенное по реабилитирующим основаниям, не является реабилитацией как таковой, а только основанием, порождающим право на реабилитацию. В данной главе необходимо закрепить положение о том, что признавая лицо невиновным, т.е. лицом, которое не может быть подвергнуто каким-либо ограничениям в правах и свободах, гарантированных Конституцией и законами Российской Федерации, суд, орган (должностное лицо), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях признает за данным лицом право на реабилитацию. А уже право на реабилитацию включает в себя весь комплекс компенсационно-восстановительных мер: право на официальное признание невиновности гражданина в инкриминируемом ему правонарушении, выраженное в соответствующем юридическом акте, право на возмещение имущественного вреда, устранение последствий морального вреда и восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах.

Одновременно лицу необходимо направлять извещение с разъяснением порядка возмещения вреда.

Право на возмещение имущественного вреда должно включать в себя право на возмещение заработной платы, пенсии, пособия, других средств, которых реабилитируемый лишился в результате производства по делу об административном правонарушении, конфискованного или обращенного в доход государства на основании решения суда его имущества, штрафов и процессуальных издержек, взысканных с него во исполнение постановления по делу об административном правонарушении, а так же процентов за необоснованное пользование денежными средствами, уплаченными в качестве административного штрафа за время нахождения денежных средств в бюджете, сумм, выплаченных им за оказание юридической помощи, а также иных документально подтвержденных расходов.

Орган (должностное лицо), принявший решение о реабилитации лица, обязан принести ему в письменной форме официальные извинения за причиненный вред, а так же определить размер морального вреда. Размер выплаты определяется законодательством. Если дело прекращено судом, указанные действия производит судья, рассмотревший дело. Если сведения о задержании реабилитированного, административном приостановлении его деятельности либо отдельных видов его деятельности, о привлечении реабилитированного к административной ответственности и иных примененных к нему незаконных действиях были опубликованы в печати, распространены по радио, телевидению или в иных средствах массовой информации, то по требованию реабилитированного,

Лица, которые были ограничены в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах в связи с привлечением к административной ответственности, восстанавливаются в соответствующих правах. Порядок и сроки восстановления в правах определяются законодательством.

Право на возмещение вреда в порядке административно-правовой реабилитации имеет также любое лицо, незаконно подвергнутое мерам обеспечения производства по делу, возмещается из государственного бюджета в полном объеме независимо от вины судьи, органа (должностного лица), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях по правилам данной главы. Вред, причиненный лицу в результате незаконного применения мер обеспечения производства по делу, возмещается из государственного бюджета в полном объеме независимо от вины судьи, органа (должностного лица), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Вред необходимо возмещать и юридическим лицам, в том числе, вред, причиненный деловой репутации юридического лица.

По мнению автора, в случае, если требование о реабилитации или возмещении вреда не удовлетворено или лицо не согласно с принятым решением, для наиболее полного восстановления прав реабилитируемого лица, в главе «Реабилитация» необходимо предусмотреть право обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства.

Данные предложения направлены на решение главной задачи - повышения эффективности реализации права лица, пострадавшего от действий административных органов, в том числе и при незаконном привлечении к административной ответственности на реабилитацию.

Обоснованность предложений автора подтверждается опытом Республики Казахстан, где в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 N 235-V ЗРК содержится глава 48 «Реабилитация. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях» (Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. N 235-ЗРК // Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан. Режим доступа: www.adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235#z3239 (дата обращения: 04.08.2023).). Данная глава содержит нормы, которые предусматривают полную или частичную реабилитацию лица, незаконно привлеченного к административной ответственности. Среди прочих, данная глава содержит положение о том, что если требование о реабилитации или возмещении вреда не удовлетворено, либо лицо не согласно с принятым решением, оно вправе обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства (ст.869 КРК об АП).

В рамках административной реформы последнего десятилетия, затронувшей многие области государственного управления РФ большое внимание уделяется совершенствованию законодательства об административных правонарушениях и административно-процессуального законодательства. Запланировано полное обновление норм в этих областях и принятие новых кодексов. Однако если КоАП РФ в нашей стране существует уже давно, то процессуальный административный кодекс будет принят впервые в российской истории.

Предполагается, что процессуальный кодекс будет направлен на регулирование порядка производства по делам об административных правонарушениях при возбуждении, рассмотрении и пересмотре дел об административных правонарушениях, а также

порядка исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. В него войдут дополненные и переработанные нормы, которые сегодня содержатся в процессуальной части КоАП РФ.

Сложно не согласиться с мнением Ю.И. Попугаева [\[15, с.19-24\]](#) о том, что основополагающими ориентирами при разработке нового КоАП РФ должны являться общепринятые правовые принципы (справедливости, правовой определенности, равенства перед законом и др.), положения главы второй Конституции Российской Федерации, составляющие основы правового статуса личности, а также решения (постановления, определения) ЕСПЧ, Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, принятые ими в связи с обнаружившимися проблемами применения административно-деликтного законодательства.

В настоящее время в рамках реформы административного законодательства, вопрос о перспективах института административно-правовой реабилитации активно обсуждается в проекте Процессуального КоАП РФ (Проект «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/06-20/00102945) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16.06.2020)). Сейчас в КоАП РФ нет норм о возмещении вреда в связи с незаконным привлечением лица к ответственности. Однако в ГК РФ зафиксированы общие правила об ответственности за вред, причиненный госорганами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами. Тем не менее, без специальных положений многие вопросы возмещения вреда в связи с незаконным привлечением к административной ответственности остаются на усмотрение суда. Поправки о праве на реабилитацию позволят сделать процедуру возмещения вреда более понятной и прозрачной (Обзор: «Минюст представил доработанный проект Процессуального КоАП РФ»// СПС «КонсультантПлюс»).

В проекте процессуального КоАП РФ институт административно-правовой реабилитации нашел отражение в статьях 1.17-1.22.

Отрадно видеть, что в рамках проводимой государством административной реформы появились перспективы внедрения в административное законодательство РФ института реабилитации лиц, привлеченных к административной ответственности.

Библиография

1. Афанасьев С., Чепелев В. Обзор правовых позиций в постановлениях Конституционного Суда России // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 5. С. 138 - 153.
2. Вицке. Р.Э., Шарафудтинов А.Ш. Реабилитация в Административном законодательстве // Бизнес в законе. 2010. № 5. С. 125-127.
3. Городилова И.А., Соколова Т.Т. Возмещение вреда, причиненного гражданину государством: институт публичного права или частноправовая монополия? // Российский юридический журнал. 2016. № 1. С. 115 - 122.
4. Гуляев А.П. Возмещение вреда: межотраслевой аспект и актуальные проблемы // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 46 - 48.
5. Гуляков А.Д., Яшина А.А. Конституционно-правовые основы реабилитации человека и гражданина // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 30 - 32.
6. Дворников А.А. Некоторые проблемы имплементации административной преюдиции в уголовное законодательство // Уголовное право. 2019. № 2. С. 35 - 41.
7. Дудина Н.А. Право на реабилитацию в современном административном

- законодательстве Российской Федерации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4 (41). С. 102–109.
8. Климова Г.З., Сенякин И.Н. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики). Саратов, 2005. С. 191.
9. Майоров В.И. Проблемы правовой регламентации административного процесса в работах Л.Л. Попова // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 48 - 50.
10. Мартынов А.В. Роль и значение административного судопроизводства в обеспечении качества современного государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 47 - 53.
11. Мешков П.В. О проблемах понимания и реализации обеспечительных мер в производстве по делам об административных правонарушениях в России и за рубежом // Юрист. 2018. № 10. С. 64 - 69.
12. Нешатаева Т.Н. Решения Европейского суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику: Монография. - М.: Норма; Инфра-М, 2013. С. 65.
13. Попов Л.Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 93.
14. Попов Л.Л. Нужен ли нам Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8(12). С. 76.
15. Попугаев Ю.И. Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 19 - 24.
16. Российские дела в Европейском суде по правам человека: опыт первого десятилетия: Аналитический обзор. М.: Новая юстиция, 2008. С. 246.
17. Россинский Б.В. Проблемы совершенствования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г.) / Отв. ред. проф. О.В. Гречкина. Челябинск: Цицеро, 2017. С. 26.
18. Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7 - 23.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье являются, как это следует из ее наименования, актуальные вопросы совершенствования законодательства о реабилитации при незаконном привлечении к административной ответственности. Заявленные границы исследования соблюдены ученым.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной автором темы исследования несомненна и обосновывается им следующим образом: "Для того чтобы данные нормы не оставались лишь декларациями и для выполнения своей основной функции – защиты прав и свобод человека и гражданина, государство должно иметь соответствующие процедуры, механизмы и институты. Одним из таких институтов, отвечающих требованиям эффективности и гарантирующих защиту прав и свобод человека и гражданина в отношениях государство – личность, стал институт реабилитации. Основанный на принципе взаимной

ответственности государства и личности, институт реабилитации нашел свое место в ст. 53 Конституции РФ, установившей, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Особое значение вышеуказанные приоритеты приобретают в сфере уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, где решаются вопросы о виновности лица в совершении преступления или правонарушения, применении наказания, предусмотренного законом. Несомненно, лица, состоящие в правоотношениях с государством, если в таких правоотношениях имеют место нарушение закона, поспание закона, превышение или злоупотребление полномочиями со стороны должностных лиц государственных органов нуждаются в процессуальных гарантиях восстановления нарушенных прав и возмещении причиненного им вреда. Даже единичные случаи привлечения к юридической ответственности невиновных граждан приводят к тяжелым для личности последствиям, вызывают общественное возмущение, подрывают доверие к правоохранительным органам и государству в целом. Именно поэтому правовая система должна гарантировать высокий уровень защищенности прав человека, попавшего в сферу уголовной, административной или гражданской юстиции, обеспечивать восстановление нарушенных прав. Однако действующее административное законодательство в части восстановления прав граждан и юридических лиц при незаконном привлечении к административной ответственности не в полной мере соответствует Конституции РФ и международно-правовым актам. В настоящий момент в КоАП РФ (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ// "Российская газета", № 256, 31.12.2001) предусмотрено лишь право лиц, незаконно подвергнутых мерам обеспечения производства по административному правонарушению, на компенсацию убытков по нормам ГК РФ. Право на реабилитацию, включающее в себя не только возмещение убытков, но и восстановление в нарушенных правах и предусмотренное ст. 53 Конституции РФ в КоАП РФ отсутствует". Дополнительно ученому необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений и предложений автора, к примеру: "Учитывая, что содержательная часть реабилитации состоит из совокупности действий, направленных на восстановление невиновного гражданина в нарушенных правах (восстановление социального, правового, имущественного и морального статуса личности) и возмещение причиненного вреда (имущественного и морального), имеющихся гражданско-правовых механизмов явно недостаточно. Поэтому более целесообразно осуществлять восстановление нарушенных прав граждан и юридических лиц при незаконном привлечении к административной ответственности и компенсации причиненного им вреда используя преимущественно административно-правовые механизмы регулирования при сохранении прав лиц, незаконно привлечённых к административной ответственности, в случае несогласия с размером предложенной компенсации воспользоваться для восстановления прав имеющимися гражданско-правовыми механизмами"; "... поскольку административная ответственность, как и уголовная ответственность, имеет публично-правовой характер, постольку в производстве по делам об административных правонарушениях могут быть использованы процессуальные механизмы, аналогичные тем, которые имеют место в уголовном судопроизводстве"; "По мнению автора, для восстановления невиновного гражданина в нарушенных правах, следует прислушаться к позициям ученых, которые предлагают внести дополнения в КоАП РФ в виде, отдельной главы «Реабилитация». В ней по аналогии с УПК РФ следует закрепить принцип ответственности государства за

незаконное и необоснованное привлечение к административной ответственности и урегулировать отношения в случае причинения вреда при производстве дел об административных правонарушениях т.е закрепить правовые основы административно-правовой реабилитации.

По мнению автора, наличие у потерпевшего возможности по своему выбору воспользоваться или упрощенным административно-правовым механизмом, или более долгим и сложным, но традиционно обладающим большим арсеналом правовосстановительных норм гражданско-правовым механизмом (в рамках искового производства) приведет к тому, у пострадавшего не останется сомнений в том, что вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц возмещен в полном объеме" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы автор исследует современные проблемы совершенствования законодательства о реабилитации при незаконном привлечении к административной ответственности и предлагает пути их решения. В заключительной части статьи содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи соответствует ее наименованию, но не лишено недостатков.

Так, автор пишет: "В КоАП РФ (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ// Российская газета", № 256, 31.12.2001) нет норм, регламентирующих после вынесения решения о прекращении административно-правового преследования по реабилитирующим основаниям восстанавливать невиновного гражданина в нарушенных правах, так как все имеющиеся гражданско-правовые механизмы – это способы возмещения вреда (имущественного или морального)" - "восстановление".

Ученый отмечает: "Поэтому более целесообразно осуществлять восстановление нарушенных прав граждан и юридических лиц при незаконном привлечении к административной ответственности и компенсации причиненного им вреда используя преимущественно административно-правовые механизмы регулирования при сохранении прав лиц, незаконно привлечённых к административной ответственности, в случае несогласия с размером предложенной компенсации воспользоваться для восстановления прав имеющимися гражданско-правовыми механизмами". Данное предложение необходимо разбить на два простых, поскольку его смысл затемнен. К тому же в нем встречается тавтология.

Автор указывает: "Второй путь состоит в создании особого публичного (административно-правового) механизма возмещения вреда, определении денежной компенсации за вред, причиненный действиями государства" - "компенсации".

Таким образом, статья нуждается в дополнительном вычитывании - в ней встречаются множественные опечатки и стилистические ошибки (приведенный в рецензии перечень опечаток и ошибок не является исчерпывающим!).

В тексте статьи инициалы ученого ставятся перед его фамилией (см.: "По мнению Городиловой И.А. и Соколовой Т.Т. [3, с. 115-122]", "По мнению Попугаева Ю.И.").

В статье имеются повторы (см. освещение позиции Т. Н. Нешатаевой).

Автором приводятся позиции тех или иных ученых по дискуссионным вопросам, но не осуществляется их подробный критический анализ. Поэтому в большей части статья представляет собой "перечисление мнений".

Библиография исследования представлена 18 источниками (монографией и научными

статьями). С формальной и фактической точек зрения этого достаточно. Автору удалось раскрыть тему исследования с необходимой полнотой и глубиной.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (И. А. Городилова, Т. Т. Соколова и др.), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы обоснованы в должной степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("Представленные выше точки зрения современных ученых дают нам основания говорить о том, что процесс формирования института реабилитации лиц, незаконно привлеченных к административной ответственности не завершен как в теоретическом, так и в законодательном плане. Конституционное выделение административного судопроизводства в качестве самостоятельной формы правосудия позволяет констатировать надобность законодательного развития такого важнейшего института, как институт реабилитации лиц, не только необоснованно вовлеченных в производство по делам об административных правонарушениях, но и незаконно привлеченных к административной ответственности. Иными словами, институт реабилитации субъектов производства по делам об административных правонарушениях, незаконно привлеченных к административной ответственности постоянно требует существенных изменений, в первую очередь относящихся к повышению его эффективности в сфере соблюдения прав, свобод и законных интересов всех участвующих в административном производстве лиц. В целях приведения КоАП РФ в соответствие с Конституцией РФ и положениями международных правовых актов требуется сместить центр доктринальных и политических усилий государства в сфере признания и соблюдения прав граждан и организаций от формального признания обязанности государства компенсировать вред, причиненный органами государственной власти к реальному административно-правовому регулированию восстановления прав лиц незаконно привлеченных к административной ответственности, т.е. принятию ряда правовых норм, обеспечивающих гарантию права на реабилитацию лиц, незаконно привлеченных к административной ответственности. В рамках административной реформы последнего десятилетия, затронувшей многие области государственного управления РФ большое внимание уделяется совершенствованию законодательства об административных правонарушениях и административно-процессуального законодательства: с 2021 г. запланировано полное обновление норм в этих областях и принятие новых кодексов" и др.), обладают свойствами достоверности, обоснованности и, безусловно, заслуживают внимания научного сообщества.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере административного права, административного процесса при условии ее доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности его темы (в рамках сделанного замечания), уточнении отдельных положений работы, устранении нарушений в оформлении статьи.

Результаты процедуры повторного рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования. В рецензируемой статье «Актуальные вопросы совершенствования законодательства о реабилитации при незаконном привлечении к административной ответственности» предметом исследования являются нормы права, регулирующие общественные отношения в сфере восстановления невиновного

гражданина в нарушенных правах (восстановление социального, правового, имущественного и морального статуса личности) и возмещения ему причиненного вреда (имущественного и морального).

Методология исследования. В ходе написания статьи использовались современные методы исследования: общенаучные и частные (такие как: диалектический, логический, исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.). Методологический аппарат составили следующие диалектические приемы научного познания: абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, а также можно отметить применение типологии, классификации, систематизации и обобщения.

Актуальность исследования. Тема статьи представляется весьма актуальной. Можно согласиться с автором, что «...признание и законодательное закрепление института реабилитации – важный шаг на пути формирования правового государства в России». Также верно отмечается, что «...действующее административное законодательство в части восстановления прав граждан и юридических лиц при незаконном привлечении к административной ответственности не в полной мере соответствует Конституции РФ и международно-правовым актам». Доктринальные разработки по данной проблематике имеют значимость для совершенствования современного отечественного законодательства о реабилитации при незаконном привлечении к административной ответственности и его правоприменения.

Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что и в этой статье сформулированы положения, которые отличаются научной новизной, например: «...в случае, если требование о реабилитации или возмещении вреда не удовлетворено или лицо не согласно с принятым решением, для наиболее полного восстановления прав реабилитируемого лица, в главе «Реабилитация» необходимо предусмотреть право обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства». В статье представлены и иные заслуживающие внимания с точки зрения практической значимости результаты исследования. Результаты этого исследования можно оценить как определенный вклад в отечественную юридическую науку.

Стиль, структура, содержание. В целом статья написана научным стилем с использованием специальной юридической терминологии. Соблюдены требования по объему статьи. Содержание статьи соответствует ее названию. Статья структурирована. Материал изложен последовательно и ясно. Однако в заключении следовало бы представить конкретные результаты исследования, а не ограничиваться общим выводом. Замечание устранимое и не умаляет проделанной автором работы.

Библиография. Автором использовано достаточное количество доктринальных источников, однако отсутствуют ссылки на публикации последних лет. Ссылки на источники оформлены с соблюдением требований библиографического ГОСТа.

Апелляция к оппонентам. В статье представлена научная полемика. Обращения к оппонентам корректные, оформлены ссылками на источники опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Представленная на рецензирование статья «Актуальные вопросы совершенствования законодательства о реабилитации при незаконном привлечении к административной ответственности» может быть рекомендована к опубликованию, поскольку отвечает требованиям, предъявляемым к публикациям в научных журналах. Статья написана на актуальную тему, отличается научной новизной и имеет практическую значимость. Публикация по данной теме могла бы представлять интерес для читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области административного права, гражданского права, а также, могла бы быть полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

