**РЫБАЛОВ
АНДРЕЙ ОЛЕГОВИЧ**

доцент кафедры
гражданского права СПбГУ,
кандидат юридических наук

ЕЩЕ РАЗ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА И ЕГО ОРГАНОВ. КОММЕНТАРИЙ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Статья касается практики применения отдельных норм гл. 59 ГК РФ о возмещении вреда, причиненного действиями должностных лиц при привлечении к административной ответственности. Автор обращает внимание на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в Определении от 02.07.2013 № 1049-О, которая является важным шагом вперед в вопросе деликтной ответственности публичных образований.

Ключевые слова: административное задержание, административная ответственность, деликт, незаконные действия должностных лиц, ответственность публичных образований, возмещение вреда

2 июля 2013 г. Конституционный Суд РФ вынес Определение № 1049-О, которое, на наш взгляд, может иметь важное значение, несмотря на свой отказной характер.

Завязка истории проста: податель жалобы в КС РФ был остановлен инспектором ДПС. Инспектор, воспользовавшись базой данных ГИБДД, на месте установил, что в отношении заявителя имеется вступившее в силу постановление мирового судьи о лишении его права управления транспортными средствами. Хотя заявитель и утверждал обратное[1], инспектор составил протокол об административном правонарушении по ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством». В результате заявитель провел около четырех часов в отделе полиции, где на него был составлен протокол об административном задержании.

Когда дело дошло до рассмотрения материалов в суде, было установлено, что вышеуказанное постановление мирового судьи действительно не вступило в силу (заявителем была подана апелляционная жалоба). Вследствие этого дело в отношении заявителя по ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ судом было прекращено за отсутствием состава административного правонарушения.

Поскольку возбуждение дела и административное задержание оказались, с точки зрения заявителя, необо-

[1] *Пытался убедить инспектора в том, что решение не вступило в силу, демонстрируя ему копию апелляционной жалобы.*

Loaded: 12-07-2025 AMt 10:36:00

снованными, он обратился в суд с иском к Российской Федерации о компенсации морального вреда, причиненного ему в результате незаконного применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (т.е. фактически его задержания).

В удовлетворении иска судом было отказано в полном объеме. Суд первой инстанции обосновал свое решение тем, что инспектор ДПС действовал правомерно, поскольку на основании имевшейся у него информации не могло возникнуть каких-либо сомнений в том, что постановление мирового судьи вступило в законную силу; понятие «законное задержание» подразумевает, что должностное лицо, его производящее, должно располагать такими фактами и сведениями, которые достаточны для «объективно обоснованного подозрения в том, что задерживаемый мог совершить соответствующее правонарушение». Данные информационной базы давали инспектору основания для подозрений.

Апелляционная инстанция, согласившись с решением суда первой инстанции, дополнительно указала на то, что прекращение мировым судьей производства по делу об административном правонарушении не влияет на оценку законности задержания в качестве предварительной меры по обеспечению производства по данному делу.

Получив отказ, заявитель обратился в КС РФ с жалобой на несоответствие Конституции РФ п. 1 ст. 1070 Гражданского кодекса РФ, согласно которому вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом. Кроме того, он обжаловал и абз. 3 ст. 1100 ГК РФ («Основания компенсации морального вреда»), согласно которому компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда в случаях, когда вред причинен гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ.

Заявитель указывал, что данные нормы противоречат Конституции, поскольку позволяют считать законным административное задержание лица, в отношении которого впоследствии производство по делу прекращено в связи с отсутствием состава или события административного правонарушения, и исключают в подобных случаях возможность возмещения вреда, причиненного гражданину незаконными действиями правоохранительных органов, по причине отсутствия их вины.

Как следует уже из названия комментируемого акта КС РФ, заявителю в принятии жалобы к рассмотрению было отказано. Между тем в Определении № 1049-О содержится очень интересное и, как представляется, перспективное указание.

Ранее, в Постановлении от 16.06.2009 № 9-П, КС РФ указал, что административное задержание по смыслу Конституции РФ представляет собой лишение свободы: положение лица, к которому применяется административное задержание в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связано с принудительным пребыванием в ограниченном пространстве, временной изоляцией от общества, прекращением выполнения служебных обязанностей, невозможностью свободного передвижения и общения с другими лицами. По своему характеру административное задержание для задержанного сопоставимо с административным арестом и задержанием как видами лишения свободы, на которые распространяется режим гарантий, предусмотренный ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При таких условиях положения п. 1 ст. 1070 и абз. 3 ст. 1100 ГК РФ распространяются и на случаи, когда право на свободу ограничивается в связи с административным задержанием на срок не более

Loaded: 12-07-2025 AMt 10:36:00

48 часов как обеспечительной мерой при производстве по делам об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде административного ареста.

Таким образом, оспариваемые положения в принципе допускают их применение в случаях, подобных случаю заявителя. Впрочем, это сомнений и не вызывает. Остается установить лишь незаконность задержания. Здесь и начинается самое главное.

Прежде всего КС РФ констатировал очевидное: само по себе то обстоятельство, что задержанное лицо не было впоследствии привлечено к административной ответственности или вообще не предстало перед судом, не обязательно означает, что задержание было незаконным и нарушало требования Конституции. Требования, обусловливающие правомерность задержания, не предполагают, что соответствующее должностное лицо уже в момент задержания должно иметь исчерпывающие доказательства, достаточные для разрешения дела по существу. Целью задержания как обеспечительной меры является лишь создание условий для проведения производства по делу о соответствующем административном правонарушении с тем, чтобы были проверены факты, подтверждены или устранены конкретные подозрения, обосновывающие задержание, подготовлены необходимые документы для передачи дела на рассмотрение суда.

Очевидно, однако, что задержание будет незаконным в том случае, если «компетентное должностное лицо» знает или должно знать о том, что оснований для привлечения к ответственности, а стало быть — и для задержания, нет.

> Неприятности заявителя начались из-за несоответствия сведений, содержащихся в базе данных УГИБДД, реальному положению дел. Инспектор же, составивший протокол, мог основываться только на данных этой базы.

Таким образом, само должностное лицо действительно обладало только той информацией, которая неизбежно и должна была привести к задержанию заявителя.

КС РФ, однако, указал в комментируемом Определении, что по смыслу упоминавшегося Постановления от 16.06.2009 № 9-П суды должны оценивать законность действий не только того конкретного должностного лица, которое непосредственно осуществило административное задержание, но и других должностных лиц, действия или бездействие которых обусловили применение данной принудительной меры. На наш взгляд, это указание имеет принципиальный характер.

> К сожалению, формулировки положений гл. 59 ГК РФ в части, относящейся к ответственности государства (или муниципального образования), далеки от совершенства. На первый взгляд может показаться, что эти огрехи носят лишь лингвистический, непринципиальный характер, но это не так. Перед нами как раз тот случай, когда неточные формулировки закона приводят к искажению его смысла на практике и серьезным проблемам в правоприменении.

Напомним, что ст. 1069 и 1070 ГК РФ говорят об ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, и за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

В Определении от 04.06.2009 № 1005-О-О Конституционный Суд указал, что обязанность государства возместить вред, причиненный незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц, следует из содержания ст. 53 Конституции РФ; при этом по своей юридической природе обязательства, возникающие в силу применения норм гражданско-правового института возмещения вреда, причиненного актами органов власти или их должностных лиц, представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой привлекается в соответствии с предписанием закона причинитель вреда (ст. 1064 ГК РФ).

Очевидно, однако, что ни государственные или муниципальные органы, ни должностные лица *etc.* не являются субъектами гражданского права. Все названные органы и лица, не обладая самостоятельной частноправовой правосубъектностью, в ареале частного права выступают от лица государства или иного публичного образования. Разумеется, и публичные органы, и должностные лица в принципе могут оказаться субъектами гражданского права, но лишь в том случае,

Loaded: 12-07-2025 AMt 10:36:00

когда они будут выступать в соответствующей ипостаси — учреждения или физического лица, действующего в сфере гражданского оборота. Осуществляя же свои публично-правовые функции, они (по крайней мере, с точки зрения гражданского права) выступают исключительно от имени соответствующего публичного образования; стало быть, и вред, при этом причиняемый, причиняется самим публичным образованием. Согласно уже упоминавшемуся Определению КС РФ от 04.06.2009 № 1005-О-О государство принимает на себя ответственность за незаконные действия каждого должностного лица или органа власти, с наличием которых закон связывает возникновение права на возмещение вреда у потерпевшего. Не случайно та же ст. 1069 ГК РФ указывает, что вред, причиненный в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет соответствующей казны, а не средств, находящихся в распоряжении тех или иных органов.

Однако если с источником возмещения вреда проблем не возникает, этого не скажешь про определение виновности причинителя вреда. Конституционный Суд в Определении № 1005-О-О указал, что применение ст. 1069 ГК РФ предполагает установление прежде всего общих условий деликтной ответственности: наличие вреда, противоправность действий его причинителя, наличие причинной связи между вредом и противоправными действиями, вины причинителя.

В рассматриваемом случае суды, разбиравшие интересующее нас дело, не нашли вины ответчика, поскольку инспектор действовал на основании данных УГИБДД.

Однако с точки зрения гражданского законодательства, раз уж инспектор ДПС не является самостоятельным участником гражданского оборота, должна устанавливаться вина не конкретного должностного лица, а того лица, которое и является ответчиком по иску. В нашем случае таким лицом выступает Российская Федерация.

> Причиной всех злоключений заявителя стало ненадлежащее ведение базы данных УГИБДД; при этом достоверность ее сведений, разумеется, от инспектора ДПС, осуществившего задержание, не зависит. Наполнение этой базы актуальными сведениями осуществляют другие должностные лица и работники ответчика, действия которых и признаются действиями самого ответчика. Для установления вины ответчика — Российской Федерации — констатации этого факта вполне достаточно.

Если сведения, содержащиеся в базе, не соответствуют реальному положению вещей, это означает, что ответчик не принял все меры для надлежащего исполнения своей обязанности, причем обязанности публично-правового характера. Даже если неполнота базы связана с недосмотром не органов полиции, а иных органов (например, суда), это не меняет сути. Организация взаимодействия органов власти и должностных лиц — проблема соответствующего публичного образования. Таким образом, вина ответчика может считаться установленной.

Наличие же причинно-следственной связи между неисполнением (или ненадлежащим исполнением) обязанности и наступившими неблагоприятными для заявителя последствиями также налицо: именно несоответствие сведений реальности послужило основанием для задержания заявителя.

Таким образом, на наш взгляд, Определение № 1049-О может оказаться существенным шагом вперед в вопросе ответственности публичных образований за вред, причиненный их органами или должностными лицами.

Loaded: 12-07-2025 AMt 10:36:00