

ИНСТИТУТ РЕАБИЛИТАЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Аннотация: В данной статье рассматривается проблема правовой регламентации института реабилитации в административном праве. В результате анализа отдельных норм российского и международного законодательства были выявлены общие положения, затрагивающие необходимость восстановления нарушенных прав и выплаты компенсации из соответствующего бюджета. Кроме того, автор приводит различные взгляды на определение термина «реабилитация» и делает вывод о преимущественном рассмотрении его в качестве уголовно-правового. На основе обзора статистических данных Верховного Суда Российской Федерации, отражающих количество рассмотренных жалоб и протестов в связи с нарушением прав граждан по делам об административных правонарушениях в 2020 году, выявлена практическая значимость закрепления норм, устанавливающих возможность и порядок реабилитации. Значительное внимание уделяется проекту Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, содержащему статьи о праве на восстановление нарушенных прав и возмещение вреда. Статья заключает, что закрепление института административно-правовой реабилитации в законодательстве будет иметь положительное воздействие на многие процессы и явления в различных сферах общественной жизни, но для достижения эффективности его применения требуется дальнейшее детальное исследование.

Ключевые слова: институт реабилитации, привлечение к административной ответственности, возмещение вреда, восстановление нарушенных прав.

Российское общество на всех этапах своего развития претерпевало существенные изменения во всех сферах жизни. В настоящее время оно переживает очередной этап преобразований, следуя тенденциям гуманизации и демократизации, что, безусловно, накладывает отпечаток и на область права. Принципы справедливости, взаимной ответственности государства и личности, законности стали иметь первоочередное значение при отправлении правосудия и формировании системы законодательства. Российская Федерация, провозгласив себя правовым государством, закрепила в Основном законе, что признает, соблюдает и защищает права и свободы человека и гражданина, которые являются высшей ценностью.

Во избежание декларативного характера данных норм государству требуются специальные механизмы их осуществления и регулирования. Одним из таких средств, обеспечивающих соблюдение данного государством обязательства защищать права, свободы и законные интересы личности, а также обеспечивать их восстановление в случае нарушения, является институт реабилитации.

Многие ученые-юристы придерживаются мнения, что право не только регулирует отношения, складывающиеся в обществе, способствует формированию правовой культуры, оказывает функции по охране социальных ценностей, но и устанавливает порядок их восстановления в случае нарушения. Согласно ст. 53 Конституции Российской Федерации граждане обладают правом на возмещения вреда, причиненного им незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц¹. Международные источники также содержат нормы, касающиеся необходимости устранения судебных и следственных ошибок, назначения компенсации и признания лиц невиновными в установленном законом порядке. Так, Европейская Конвенция о защите прав человека и

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://www.consultant.ru>

основных свобод в ст. 13 устанавливает право на эффективное средство правовой защиты в случае нарушения прав и свобод, признанных в ней².

Незаконное признание виновным в совершении правонарушения и применение мер юридической ответственности подрывают доверие граждан ко всей системе правоохранительных органов и государству в целом, приводят к возмущению общественности и оставляют неизгладимый след в жизни человека.

В российском законодательстве нормы и положения, регламентирующие порядок восстановления нарушенных прав граждан, представлены в большом объеме. Однако все они имеют разную отраслевую принадлежность, качественно и количественно различаются в зависимости от отрасли. Наиболее полно в современном правовом массиве отражена уголовно-процессуальная реабилитация, в то время как действующий Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) не содержат аналогичных статей.

Вопросы, касающиеся института реабилитации, на протяжении многих лет затрагивали умы ученых-теоретиков и практиков и до сих остаются дискуссионными. Исходя из этого представляется возможным говорить о множественности вариантов определения данного термина. Так, Н.И. Миролубов утверждает, что понятие впервые было употреблено легистом Блейнианусом (Bleynianus) в эпоху Средневековья для обозначения института помилования осужденного с одновременным восстановлением его прав³.

Как полагают А.Д. Гуляков и А.А. Яшина, реабилитация представляет собой восстановление правового, имущественного, социального и морального

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 24.06.2013) // <http://www.consultant.ru>

³ Миролубов Н.И. Реабилитация как специальный правовой институт. К.: Типо-лит. ун-та, 1902. С. 17.

статуса личности ввиду признания действий (или бездействия) органов публичной власти, в том числе уголовного или административного преследования, незаконными или необоснованными. Таким образом, возмещение вреда – составная часть реабилитации⁴.

По мнению Г.З. Климовой, реабилитация в праве является видовой категорией и существует наравне с политической, медицинской и др. Она служит «противовесом» юридической ответственности и может быть определена как признание незаконно осужденного лица невиновным с дальнейшим восстановлением его правового статуса, чести и репутации и возмещением причиненного вреда, реализуемое компетентными государственными органами в установленном законом порядке⁵.

Согласно Н.Я. Шилов, реабилитация есть «не только факт прекращения уголовного дела или оправдания по суду лиц, необоснованно привлекавшихся к уголовной ответственности, правовые основания и круг субъектов, но и наступающие в связи с этим правовые последствия (например, восстановление репутации и чести невиновных граждан и возмещение материального ущерба)»⁶.

Проведя анализ данных определений и иных позиций ученых-правоведов, можно сделать вывод, что термин «реабилитация», действительно, рассматривается в большей мере как уголовно-процессуальный. Однако стоит отметить, что вплоть до принятия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) 2001 г. понятие не имело закрепления в российском законодательстве. В 60-х годах 20 века необоснованно осужденным гражданам полагалась лишь компенсация, сумма которой не превышала двух месячных окладов, при этом,

⁴ Гуляков А.Д., Яшина А.А. Конституционно-правовые основы реабилитации человека и гражданина // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 31.

⁵ Климова Г.З. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 9.

⁶ Шилов Н.Я. Проблема реабилитации на предварительном следствии. – Ашхабад: Ылым, 1981. С. 16.

срок лишения свободы не имел никакого значения. И лишь с принятием Указа Президиума ВС СССР от 18.05.1981 (вместе с «Положением о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда») возмещение вреда в полном объеме, при условии прекращения уголовного дела или вынесении оправдательного приговора по реабилитирующим основаниям, стало возможным⁷.

На сегодняшний день УПК РФ содержит отдельную главу, посвященную реабилитации (глава 18), а также определяет в п. 35 ст. 5 данный термин как порядок восстановления прав и свобод лица, незаконно или необоснованно подвергнутого уголовному преследованию, и возмещения причиненного ему вреда. Реабилитируемым же признается лицо, имеющее в соответствии с УПК РФ право на возмещение вреда, причиненного ему в связи с незаконным или необоснованным уголовным преследованием⁸, так как согласно теории уголовного права к гражданину, совершившему преступление, применяются меры государственного принуждения, ограничивающие его права.

Между тем в административном праве содержатся нормы, которые также предусматривают ответственность за совершение правонарушений, выражающуюся в том числе и в обязанности претерпевать лишения личного, имущественного или организационного характера, и регламентируют порядок привлечения к ней. Претворение в жизнь названных лишений в ряде случаев неизбежно сопряжено с фактами унижения человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или с

⁷ Указ Президиума ВС СССР от 18.05.1981 "О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей" (утв. Законом СССР от 24.06.1981) (вместе с "Положением о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда") // <http://www.consultant.ru>

⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 №174-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // <http://www.consultant.ru>

причинением ему физических страданий, что противоречит целям, указанным в законе. Действующий КоАП РФ, воплощая положения Конституции РФ (ст. 52, 53), содержит норму, согласно которой вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (ст. 27.1). Иных норм, касающихся гарантий прав осужденного и его реабилитации, КоАП РФ, к сожалению, не содержит.

В связи с этим, необходимо отметить, что, только за 2020 год в Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации было рассмотрено **7 675** жалоб и протестов на постановления, решения и определения несудебных органов, должностных лиц и судей судов общей юрисдикции по делам об административных правонарушениях; рассмотрено **690** дел об административных правонарушениях по жалобам и протестам на постановления и решения о привлечении к административной ответственности. Жалобы и протесты на вступившие в законную силу постановления о привлечении к административной ответственности были удовлетворены по **255** делам, в том числе отменены постановления о привлечении к административной ответственности по **77** делам – с прекращением производства по делу, по **6** делам – с направлением дела на новое рассмотрение⁹.

Приведенные статистические данные указывают не только на допускаемые судами, должностными лицами и несудебными органами ошибки, но и на несовершенства действующего законодательства, особенно остро проявляющиеся в сфере незаконного привлечения к административной ответственности и восстановления нарушенных прав граждан.

⁹ Обзор статистических данных о рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации в 2020 году административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел // <https://www.vsrif.ru/about/structure/388/>

В настоящее время Министерством юстиции Российской Федерации подготовлены проекты нового КоАП РФ и Процессуального КоАП РФ. В последний были внесены нормы о праве на реабилитацию необоснованно подвергнутых мерам ответственности, о проверке законности и обоснованности действий (бездействий) и решений прокурора, должностных лиц, связанных с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, праве их обжалования и опротестования, а также порядке и процедуре рассмотрения жалоб и протестов¹⁰. Кроме того, законопроект предусматривает, что реабилитированный субъект наделяется правом на возмещение имущественного вреда, устранение морального вреда, возмещение вреда, причиненного деловой репутации юридического лица, а также на восстановление в других правах. Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконного применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации или казны субъекта Российской Федерации, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Однако проект Процессуального КоАП РФ смог охватить не все вопросы, затрагивающие явление реабилитации. Так, дискуссионными остаются положения, касающиеся возможности восстановления в полном объеме нарушенных прав, потому как огромное их количество просто не поддается восстановлению. Хочется подчеркнуть и отсутствие норм, регламентирующих порядок и возможность перехода прав на возмещение причиненного вреда к близким родственникам в случае смерти лица, необоснованно привлеченного к административной ответственности, равно как и статей, предусматривающих порядок посмертной реабилитации.

¹⁰ См. ст. 4.4 Проекта Федерального закона «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России 30.01.2020) // <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102945>

В заключение следует отметить, что институт реабилитации в административном праве имеет исключительное, неоценимое значение как практическое, так и теоретическое:

- 1) он служит одновременно механизмом реализации и гарантом отдельных положений Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров Российской Федерации;
- 2) восстанавливает доверие граждан к системе органов исполнительной власти, что выступает сущностным элементом социального, демократического государства, каковым Российская Федерация себя и провозглашает;
- 3) включение норм, касающихся восстановления нарушенных прав граждан, незаконно и необоснованно подвергнутых мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в федеральное законодательство будет способствовать достижению единообразия в судебной практике по данным вопросам и в толковании данных положений, что, безусловно, будет способствовать повышению эффективности и улучшению качества административного делопроизводства.

Список литературы

- 1) Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // <http://www.consultant.ru>
- 2) Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021, с изм. от 15.07.2021) // <http://www.consultant.ru>
- 3) Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 24.06.2013) // <http://www.consultant.ru>

- 4) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://www.consultant.ru>
- 5) Проект Федерального закона «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России 30.01.2020) // <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102945>
- 6) Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 №174-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // <http://www.consultant.ru>
- 7) Указ Президиума ВС СССР от 18.05.1981 "О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей" (утв. Законом СССР от 24.06.1981) (вместе с "Положением о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда") // <http://www.consultant.ru>
- 8) Обзор статистических данных о рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации в 2020 году административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел // <https://www.vsrp.ru/about/structure/388/>
- 9) Вицке Р.Э., Шарафутдинов А.Ш. Реабилитация в административном законодательстве России // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2010. № 5. С. 125–127.
- 10) Гуляков А.Д., Яшина А.А. Конституционно-правовые основы реабилитации человека и гражданина // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 30–32.
- 11) Дудина Н.А. Право на реабилитацию в современном административном законодательстве Российской Федерации //

Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4 (41). С. 102–109.

- 12) Климова Г.З. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. 32 с.
- 13) Ларинков А.А. Отдельные проблемы правового регулирования института реабилитации в уголовном судопроизводстве // Криминалисть. 2018. № 3 (24). С. 9–17.
- 14) Миролубов Н.И. Реабилитация как специальный правовой институт. – К.: типо-лит. Ун-та, 1902. – 66 с.
- 15) Палатин А.В. Понятие, сущность и правовое содержание реабилитации в производстве по делам об административных правонарушениях // Н.Новгород: Изд-во Нижегородского гос. ун-та им. Н.И. Лобачевского, 2018. С. 74–80.
- 16) Шилов Н.Я. Проблема реабилитации на предварительном следствии. – Ашхабад: Ылым, 1981. – 200 с.

THE REHABILITATION INSTITUTE IN THE ADMINISTRATIVE LAW

V.S. Ivanova

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Tel: 8906 739 1801

Email: inforpostt@gmail.com

Abstract: This article addresses the issue of legal regulation of rehabilitation institute in administrative law. After analysing certain legal norms of Russian and international law as well as general provisions concerning the need to restore violated rights and to pay compensation from the relevant budget have been identified. In addition, the author presents different views on the definition of the term 'rehabilitation' and concludes that it is predominantly regarded as a criminal

law term. The practical relevance of enshrining norms which establish the possibility and procedure of rehabilitation is revealed based on an overview of statistical data of the Russian Federation Supreme Court reflecting the number of reviewed complaints and appeals concerning civil rights infringement in cases of administrative violations in 2020. Considerable attention is paid to the draft Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offences, which contains articles on the right to rehabilitation of infringed rights and compensation for indemnification. In this article it is concluded that the consolidation of the administrative rehabilitation institute in the legislation will benefit many processes and phenomena in various spheres of public life, but further detailed research is required to achieve the effectiveness of its application.

Key Words: rehabilitation institute, bringing to administrative responsibility, compensation, restoration of violated rights.

References

- 1) The Universal Declaration of Human Rights (proclaimed by the UN General Assembly of December 10, 1948) // <http://www.consultant.ru>
- 2) The Administrative Procedure Code of the Russian Federation of March 8, 2015 No. 21-FZ (in the version of April 30, 2021, with the amendments of July 15, 2021) // <http://www.consultant.ru>
- 3) European Convention on Human Rights (Rome, 4.XI.1950) (with the amendments of June 24, 2013) // <http://www.consultant.ru>
- 4) The Constitution of the Russian Federation (was adopted at national voting on December 12, 1993, with the amendments of July 01, 2020) // <http://www.consultant.ru>
- 5) The Draft of the Federal Law «The Procedural Code of Administrative Offences of the Russian Federation» (was prepared by Ministry of Justice of the Russian Federation on January 30, 2020) // <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102945>

- 6) The Criminal Procedure Code of the Russian Federation of December 18, 2001 No. 174-FZ (in the version of July 01, 2021) // <http://www.consultant.ru>
- 7) The Decree of the USSR Supreme Soviet Presidium of May 18, 1981 «About making the amends which were damnificated by illegal actions of the state and public organizations as well as officials at taking up their official duties» (approved by the USSR Law of June 24, 1981) (along with «Regulations concerning an order of making the amends which were damnificated by illegal actions of the inquiry and preliminary investigation bodies, Prosecutor's Office and the court») // <http://www.consultant.ru>
- 8) The Supreme Code statistics review of administrative and civil proceedings and cases concerning economical disputes, administrative offences and criminal cases in 2020 // <https://www.vsrp.ru/about/structure/388/>
- 9) Vitske R.E., Sharafutdinov A.Sh. Rehabilitation in the Russian administrative legislation // Business in Law. Economical and Legal magazine. 2010. No. 5. pp. 125–127.
- 10) Gulyakov A.D., Yashina A.A. Constitutional and legal bases of human and citizen rehabilitation // Russian Justice. 2013. No. 8. pp. 30–32.
- 11) Dudina N.A. The right to rehabilitation in the modern administrative legislation of the Russian Federation // The Bulletin of Siberian Law Institute of the MIA of Russia. 2020. No. 4 (41). pp. 102-109.
- 12) Klimova G.Z. The rehabilitation as a legal institute (theoretical and practical questions). Cand. Diss. Abstract. Volgograd, 2004. 32 p.
- 13) Larinkov A.A. Some legal regulation problems of the rehabilitation institute in the criminal procedure // Kriminalist. 2018. No. 3 (24). pp. 9–17.
- 14) Mirolubov N.I. Rehabilitation as a special legal institute. – K.: tipolit.Uni, 1902. – 66 p.

- 15) Palatin A.V. The concept, essence and legal substance of the rehabilitation in administrative offences proceeding // N.Novgorod: N.I. Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod, 2018. pp. 74–80.
- 16) Shilo N.Ya. The problems of rehabilitation during the preliminary investigation. – Ashhabad: Ylym, 1981. – 200 p.