

По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю.Карелина, В.К.Рогожкина и М.В.Филандрова

Постановление · № 9-П · от 16.06.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю.Карелина, В.К.Рогожкина и М.В.Филандрова

город Санкт-Петербург 16 июня 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя гражданина М.В.Филандрова - адвоката О.П.Цейтлиной, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитоновой, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 КоАП Российской Федерации, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации и статьи 60 ГПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан М.Ю.Карелина, В.К.Рогожкина и М.В.Филандрова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Я.Сливы, объяснения представителей сторон, заключения экспертов - кандидатов юридических наук С.А.Белова и М.З.Шварца, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации - А.А.Смирнова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Заявители по настоящему делу - граждане М.Ю.Карелин, В.К.Рогожкин и М.В.Филандров оспаривают конституционность положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданского кодекса Российской Федерации и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, на которые ссылались суды, вынося решения о прекращении в отношении них производства по делам об административных правонарушениях и об отказе в возмещении вреда, причиненного в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

1.1. В течение 2006 года в отношении гражданина М.Ю.Карелина дважды возбуждались дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.1 "Мелкое хулиганство" КоАП Российской Федерации, которое влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток, и в обоих случаях к нему применялось административное задержание. Производство по первому делу решением Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан от 28 марта 2006 года, рассмотревшего кассационную жалобу М.Ю.Карелина и посчитавшего, что достаточных доказательств того, что он действительно нарушал общественный порядок, не найдено, было прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Производство по второму делу было прекращено Верховным судом Республики Татарстан, рассмотревшим надзорную жалобу М.Ю.Карелина, в связи с отсутствием события административного правонарушения (постановление от 3 августа 2007 года).

В удовлетворении требований М.Ю.Карелина, дважды обращавшегося с исками о компенсации морального вреда, причиненного в результате административного задержания, отказано решениями Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан, оставленными без изменения судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда Республики Татарстан. Свой отказ суды мотивировали тем, что статья 1100 ГК Российской Федерации предусматривает исчерпывающий перечень оснований безусловной компенсации морального вреда и расширительному толкованию не подлежит, а Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 года N 440-О, на которое ссылался истец, не может быть принято во внимание, поскольку содержащееся в нем конституционно-правовое истолкование пункта 1 статьи 1070 ГК Российской Федерации касается лиц, задержанных в порядке уголовно-процессуального законодательства; само же административное задержание в обоих случаях было законным, поскольку произведено с соблюдением и на основании требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: сроки административного задержания не нарушены, его целями были пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении и обеспечение правильного рассмотрения дела.

М.Ю.Карелин просит признать часть 1 статьи 27.1 КоАП Российской Федерации, в которой перечисляются меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, включая административное задержание, а также часть 1 статьи 27.3 и часть 3 статьи 27.5 данного Кодекса, определяющие соответственно порядок и сроки административного задержания, противоречащими статьям 2, 18, 22 (часть 1), 53 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации в той части, в какой они позволяют считать законным административное задержание лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении впоследствии было прекращено в связи с отсутствием состава или события административного правонарушения.

Кроме того, заявитель утверждает, что пункт 1 статьи 1070 и абзац третий статьи 1100 ГК Российской Федерации, устанавливающие особенности возмещения вреда, в том числе компенсации морального вреда, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, не соответствуют статьям 2, 18, 53 и 55 (часть 2)

Конституции Российской Федерации в той части, в какой содержащиеся в них положения - по смыслу, придаваемому им судебной практикой, - не распространяются на случаи причинения вреда (включая моральный) в результате незаконного административного задержания, а статья 60 ГПК Российской Федерации, определяющая допустимость доказательств, не соответствует статьям 2, 18, 53 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации в той части, в какой - по смыслу, придаваемому ей судебной практикой, - не признает в качестве допустимых доказательств, подтверждающих характер, вид и степень причиненного физическому лицу административным задержанием морального вреда, объяснения этого лица, изложенные в исковых и иных адресованных суду заявлениях и данные в ходе судебного разбирательства.

1.2. По факту дорожно-транспортного происшествия (столкновение автомобилей), имевшего место 11 июля 2007 года, было возбуждено производство по делу об административном правонарушении, и 3 августа 2007 года в отношении гражданина В.К.Рогожкина, управлявшего одним из участвовавших в столкновении автомобилей, вынесено постановление по делу об административном правонарушении. Решением заместителя начальника ОГИБДД УВД по Октябрьскому району города Красноярск от 15 августа 2007 года указанное постановление было отменено, а дело направлено на новое рассмотрение. Постановлением от 6 марта 2008 года, вынесенным начальником ОГИБДД УВД по Октябрьскому району города Красноярск, производство по делу прекращено на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 (истечение сроков давности привлечения к административной ответственности) и части 5 статьи 28.7 (истечение сроков расследования по делу) КоАП Российской Федерации.

Жалоба В.К.Рогожкина, который, не считая себя виновным в дорожно-транспортном происшествии, возражал против прекращения дела, оставлена без удовлетворения Октябрьским районным судом города Красноярск, указавшим в своем решении от 9 июля 2008 года, что истечение сроков давности привлечения к административной ответственности является безусловным основанием, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

В.К.Рогожкин оспаривает конституционность пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, относящего к числу обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности. По мнению заявителя, названное положение, допуская в таких случаях прекращение производства по делу без установления всех подлежащих выяснению обстоятельств, включая вопросы о наличии (отсутствии) события и состава административного правонарушения, о виновности лица в его совершении, противоречит статьям 2, 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 49 Конституции Российской Федерации.

1.3. 15 апреля 2007 года в отношении гражданина М.В.Филандрова был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.1 "Мелкое хулиганство" КоАП Российской Федерации. Постановление мирового судьи судебного участка N 208 Центрального района города Санкт-Петербурга от 7 мая 2007 года о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении М.В.Филандрова в связи с отсутствием события административного правонарушения было отменено апелляционным решением Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 7 июня 2007 года, а дело возвращено на новое рассмотрение. Постановление мирового судьи судебного участка N 207 Центрального района города Санкт-Петербурга от 14 июня 2007 года, которым производство по делу в отношении М.В.Филандрова вновь было прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения, решением Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 11 сентября 2007 года отменено, а производство по делу прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности.

М.В.Филандров полагает, что пункт 3 части 1 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации, предусматривающий вынесение по жалобе на постановление по делу об административном

правонарушении решения об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии, в частности, обстоятельств, указанных в статье 24.5 данного Кодекса, а также пункт 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации позволяют прекратить производство по делу об административном правонарушении в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности несмотря на возражения лица, в отношении которого возбуждено данное дело, и без установления всех подлежащих выяснению по делу обстоятельств, включая вопросы о наличии (отсутствии) события и состава административного правонарушения, о виновности лица в его совершении, и тем самым противоречат статьям 46 (часть 2), 49, 52 и 53 Конституции Российской Федерации.

1.4. Согласно оспариваемой М.Ю.Карелиным статье 60 ГПК Российской Федерации обстоятельства дела, которые в соответствии с законом должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими доказательствами. Тем самым данная статья, отсылая к другим положениям законодательства, закрепляющим императивное правило оценки судом допустимости доказательств в гражданском процессе, сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы заявителя.

То же относится к оспариваемому М.В.Филандровым пункту 3 части 1 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации, который содержит норму, отсылающую к статье 24.5 данного Кодекса, приводится заявителем в подтверждение позиции относительно неконституционности пункта 6 ее части 1 и сам по себе не может рассматриваться как нарушающий его права и свободы в конкретном деле. Соответственно, в силу статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по настоящему делу в части проверки конституционности пункта 3 части 1 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации и статьи 60 ГПК Российской Федерации, подлежит прекращению.

Поскольку в остальной части жалобы граждан М.Ю.Карелина, В.К.Рогожкина и М.В.Филандрова касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

1.5. Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются:

взаимосвязанные положения части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3 и части 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, регулирующие применение административного задержания, - в той части, в какой на основании этих положений разрешается вопрос о законности и допустимости применения административного задержания на срок не более 48 часов как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве меры административного наказания административный арест, в том числе если производство по делу об административном правонарушении было прекращено в соответствии с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 24.5 данного Кодекса в связи с отсутствием состава административного правонарушения или события административного правонарушения;

положения пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации, регулирующие возмещение вреда, в том числе морального, причиненного незаконными действиями органов публичной власти и их должностными лицами, независимо от их вины, - в той их части, в какой на основании этих положений во взаимосвязи с положениями части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3 и части 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации разрешается вопрос о возмещении гражданину вреда, причиненного незаконным административным задержанием на срок до 48 часов как мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест;

пункт 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, согласно которому производство по делу об

административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, - в той части, в какой он служит основанием прекращения производства по делу об административном правонарушении и в случае, когда лицо, в отношении которого возбуждено данное дело, возражает против такого прекращения.

2. Осуществляя правовое регулирование в сфере административной ответственности, в том числе определяя составы административных правонарушений, виды административных наказаний, а также меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, федеральный законодатель - в силу статей 17 (часть 3), 55 (часть 3) и 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации - обязан исходить из недопустимости отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина, как они признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и из возможности их ограничения федеральным законом только соразмерно конституционно значимым целям защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Признавая необходимость повышенного уровня защиты прав и свобод граждан в сфере правоотношений, связанных с публичной, в том числе административной, ответственностью, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что законодательные механизмы, действующие в этой сфере, должны соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации, ее статей 17, 19, 46 и 55, и общих принципов права критериям справедливости, соразмерности и правовой безопасности, с тем чтобы гарантировать эффективную защиту прав и свобод человека в качестве высшей ценности, в том числе посредством справедливого правосудия (постановления от 12 мая 1998 года N 14-П, от 11 мая 2005 года N 5-П и от 27 мая 2008 N 8-П).

Названные критерии - в силу статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, - распространяются непосредственно как на само законодательство об административных правонарушениях, так и на соответствующие правоприменительные акты органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также на судебные решения.

Исходя из положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих, с одной стороны, обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 15, часть 2), а с другой - право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53), в системном единстве с конституционными принципами правового государства и приоритета прав человека и гражданина (статьи 1 (часть 1), 2 и 18), критериями их допустимых ограничений и гарантиями государственной, в том числе судебной, защиты (статьи 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 45, 46 и 55 (части 2 и 3)), акт о привлечении к административной ответственности или о применении принудительных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении является законным, если он издан на основании закона и по сути отвечает конституционным требованиям справедливости, соразмерности и правовой безопасности.

Соответственно, лицо, относительно которого вынесен акт о применении принудительных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, по существу, ограничивалось бы в возможности реализовать свое право на судебную защиту, если бы суды оценивали законность действий (бездействия) органа государственной власти или должностного лица исключительно с точки зрения соблюдения пределов предоставленных им законом (т.е. формально определенных) полномочий, не исследуя все обстоятельства, связанные с установлением

наличия или отсутствия события и (или) состава административного правонарушения.

3. Согласно статье 22 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (часть 1); арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению; до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (часть 2). Из данной статьи во взаимосвязи со статьями 1, 2, 15, 17, 19, 21 и 55 Конституции Российской Федерации следует, что право на свободу и личную неприкосновенность как одно из основных прав, будучи неотчуждаемым и принадлежащим каждому от рождения, может быть ограничено лишь при соблюдении общеправовых принципов и на основе конституционных критериев необходимости, разумности и соразмерности, с тем чтобы не допустить утраты самого существа данного права.

Корреспондирующая приведенным конституционным положениям о праве каждого на свободу и личную неприкосновенность статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являющаяся в силу статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации составной частью российской правовой системы и имеющая приоритет перед внутренним законодательством, закрепляет основополагающие в демократическом обществе гарантии данного права, включая гарантии защиты от незаконного лишения свободы.

Согласно пункту 1 статьи 5 Конвенции каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность; никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом: а) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом; б) законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом; в) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения; г) заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом; д) законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг; е) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого предпринимаются меры по его высылке или выдаче.

Как неоднократно подчеркивал в своих решениях Европейский Суд по правам человека, любое лишение свободы должно не только осуществляться в соответствии с основными процессуальными нормами национального права, но и отвечать предписаниям статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, исчерпывающим образом определяющей обстоятельства, при которых человек может быть лишен свободы на законных основаниях (пункт 42 постановления от 22 марта 1995 года по делу "Кинн (Quinn) против Франции", пункты 57 и 61 постановления от 27 ноября 1997 года по делу "К.-Ф. против Германии", пункт 122 постановления от 25 мая 1998 года по делу "Курт (Kurt) против Турции").

Понятие "лишение свободы" в его конституционно-правовом смысле имеет автономное значение, заключающееся в том, что любые вводимые в отраслевом законодательстве меры, если они фактически влекут лишение свободы (будь то санкция за правонарушение или принудительные меры, обеспечивающие производство по делу), должны отвечать критериям правомерности именно в контексте статьи 22 Конституции Российской Федерации и статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, составляющих нормативную основу регулирования ареста, задержания, заключения под стражу и содержания под стражей в сфере преследования за совершение

уголовных и административных правонарушений в качестве мер допустимого лишения свободы. Задержание, арест, заключение под стражу и содержание под стражей, несмотря на их процессуальные различия, по сути есть лишение свободы. В связи с этим Европейский Суд по правам человека, отмечая при толковании соответствующих положений Конвенции, что лишение физической свободы фактически может приобретать разнообразные формы, не всегда адекватные классическому тюремному заключению, предлагает оценивать их не по формальным, а по сущностным признакам, таким как принудительное пребывание в ограниченном пространстве, изоляция человека от общества, семьи, прекращение выполнения служебных обязанностей, невозможность свободного передвижения и общения с неограниченным кругом лиц (пункт 14 постановления от 1 июля 1961 года по делу "Лоулесс (Lawless) против Ирландии" (N 3), пункты 92 и 102 постановления от 6 ноября 1980 года по делу "Гуццарди (Guzzardi) против Италии", пункты 55 и 68 постановления от 28 октября 1994 года по делу "Мюррей (Murray) против Соединенного Королевства"), пункт 42 постановления от 24 ноября 1994 года по делу "Кеммаш (Kemmaché) против Франции" (N 3)).

Европейский Суд по правам человека считает, что статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, провозглашая право на свободу и личную неприкосновенность, говорит о физической свободе лица; ее цель - гарантировать, чтобы никто не мог быть произвольно лишен свободы в смысле данной статьи, для чего следует исходить из конкретной ситуации и учитывать такие критерии, как характер, продолжительность, последствия и условия исполнения рассматриваемой меры; лишение свободы и ограничение свободы отличаются друг от друга лишь степенью или интенсивностью, а не природой или сущностью (пункт 42 постановления от 25 июня 1996 года по делу "Амюур (Amuur) против Франции").

Таким образом, положения статей 22 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее официальном истолковании Европейским Судом по правам человека определяют характер и пределы допустимых ограничений права на свободу и личную неприкосновенность, устанавливаемых федеральным законодателем при регулировании принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Соответственно, принудительные меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях, - поскольку они связаны с ограничением права на свободу и личную неприкосновенность, не могут и применяться в противоречии с указанными предписаниями. В частности, административное задержание в качестве принудительной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении не может применяться, если оно не обусловлено целями, определенными в подпункте "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции, в силу которого законным признается задержание лица, произведенное с тем чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения.

Понятие "законное задержание", употребленное в подпункте "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции, как и понятие "задержание, произведенное в установленном законом порядке" включают обязанность осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях органов государственной власти и их должностных лиц соблюдать нормы материального и процессуального законодательства. В контексте содержащихся в данной норме предписаний это означает, что задержанный имеет право на проверку соблюдения органом государственной власти или его должностным лицом законодательных положений, необходимых для признания примененной к нему принудительной меры законной в указанном смысле, а суд, в свою очередь, должен проверить как соблюдение процессуальных норм, на основе которых производится задержание, так и обоснованность этой меры с точки зрения целей, а также исходя из того, была ли она необходимой и

разумной в конкретных обстоятельствах, послуживших основанием для ее применения. При этом должностное лицо, производящее административное задержание, должно располагать такими фактами и сведениями, которые достаточны для объективно обоснованного подозрения в том, что задерживаемый мог совершить соответствующее правонарушение. Задержание во всяком случае не может быть признано обоснованным, если действия, вменяемые задержанному, в момент их совершения не могли расцениваться как правонарушение.

Само по себе то обстоятельство, что задержанное лицо не было впоследствии привлечено к административной ответственности и не предстало перед судом, не обязательно означает, что задержание было незаконным и нарушало требования статьи 22 Конституции Российской Федерации и подпункта "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции. Факты и сведения, которые дают основания для применения задержания как предварительной меры принуждения с целью обеспечения производства по делу об административном правонарушении, могут оказаться впоследствии недостаточными для принятия решения об административной ответственности. Требования, обуславливающие правомерность задержания, не предполагают, что компетентное должностное лицо уже в момент задержания должно иметь доказательства, достаточные для разрешения дела по существу. Целью задержания как обеспечительной меры является 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. Административное задержание является правомерным, если оно, отвечая критериям, вытекающим из статей 22 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с подпунктом "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обусловлено характером правонарушения и необходимо для последующего исполнения решения по делу об административном правонарушении. Соответственно, признание ошибочности вынесенного по делу об административном правонарушении судебного акта может не отразиться на оценке законности задержания в качестве предварительной меры по обеспечению производства по данному делу, а доводы о незаконности задержания не должны признаваться достаточными, если они сводятся исключительно к утверждению, что вышестоящая инстанция, проверяя судебный акт, обнаружила ошибки в установлении фактических обстоятельств или применении норм права.

4. Конкретизируя положения статьи 22 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (часть 3) применительно к сфере административной ответственности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает в качестве самой строгой меры наказания за наиболее серьезные административные правонарушения (в частности, за мелкое хулиганство - статья 20.1) административный арест, который заключается в изоляции нарушителя от общества на срок до пятнадцати суток, а за нарушения требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции - до тридцати суток; административный арест назначается судьей (статья 3.9).

В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В качестве мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях, связанных с временным принудительным ограничением свободы, данный Кодекс предусматривает доставление, административное задержание и привод (статья 27.1).

Доставление и привод являются принудительным препровождением лица для составления

протокола, совершения других процессуальных действий по делу об административном правонарушении (статьи 27.2 и 27.15). В исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения постановления по делу, применяется административное задержание, срок которого, как правило, не должен превышать трех часов (часть 1 статьи 27.3, часть 1 статьи 27.5). Вместе с тем по делам о нарушении режима Государственной границы Российской Федерации, о нарушении таможенных правил (часть 2 статьи 27.5), а также в отношении некоторых правонарушений, предусмотренных главой 20 "Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность" (включая мелкое хулиганство - статья 20.1), за которые может быть назначено наказание в виде административного ареста (часть 3 статьи 27.5), привлекаемое к ответственности лицо при наличии определенных законом оснований может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов, исчисляемый, по общему правилу, с момента доставления (часть 4 статьи 27.5). При этом задержанные лица содержатся в специальных помещениях, исключающих возможность их самовольного оставления (статья 27.6). Из названных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в их системной связи следует, что административное задержание лица, в отношении которого ведется административное преследование, на срок до 48 часов представляет собой по сути лишение свободы, хотя и носящее кратковременный характер. Требования к законности этой меры - исходя из смысла статей 22 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и подпункта "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод - не могут сводиться к соблюдению одних лишь формальных условий, предполагающих ее применение должностными лицами в рамках закона, в законных целях и в соответствии с задачами законодательства об административных правонарушениях.

Административное задержание, предусмотренное частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, может считаться законным лишь в том случае, если оно осуществляется в целях, определяемых предписаниями Конституции Российской Федерации и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо для их достижения и является соразмерным. Следовательно, такое административное задержание не может быть признано законным, если оно применялось должностным лицом хотя и в рамках установленных законом полномочий, но с нарушением указанных целей и критериев, при отсутствии достаточных оснований, произвольно или тем более сопровождалось злоупотреблением властью.

По смыслу статей 17 (часть 3), 22 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, административное задержание на срок до 48 часов - с учетом его юридической природы как формы ограничения конституционного права на свободу - может быть признано законным и в случае последующего прекращения производства по делу об административном правонарушении, в том числе по таким основаниям, как отсутствие события административного правонарушения или отсутствие состава административного правонарушения (пункты 1 и 2 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации), если должностное лицо или орган публичной власти действовали в условиях, когда были достаточные основания полагать, что применение данной принудительной меры необходимо.

Соответственно, прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения, а также по каким-либо иным основаниям не может служить препятствием для обжалования незаконного применения административного задержания как принудительной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Иное нарушало бы гарантированные Конституцией Российской Федерации право на свободу и личную неприкосновенность (статья 22), а также право на судебную защиту (статья 46) и противоречило бы принципам законодательства об административных правонарушениях, в частности принципу законности (статья 1.6 КоАП Российской Федерации).

5. Реализуя предписания статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель закрепил в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях правило, согласно которому вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (часть 2 статьи 27.1).

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению (статья 1069); при этом, по общему правилу, лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине (пункт 2 статьи 1064).

Вместе с тем Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает случаи возмещения вреда и при отсутствии вины причинителя вреда. Так, в соответствии с пунктом 1 его статьи 1070 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. Согласно статье 1100 данного Кодекса 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 (абзац третий).

По буквальному смыслу приведенных положений статей 1070 и 1100 ГК Российской Федерации, на случаи незаконного привлечения граждан к административной ответственности в виде административного ареста также распространяется исключение из общего правила возмещения гражданам вреда, причиненного в рамках дела об административном правонарушении, т. е. возмещение производится независимо от вины органов государственной власти и их должностных лиц, что обусловлено особым значением конституционного права каждого на свободу и личную неприкосновенность, которое, хотя и не является абсолютным, т. е. не относится к не подлежащим никаким ограничениям, имеет тем не менее исключительную ценность, поскольку создает необходимые условия для реализации всех других основных прав и свобод.

Предусмотренное частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации административное задержание на срок не более 48 часов, которое применяется только по делам о правонарушениях, за совершение которых в виде наказания может быть назначен административный арест (на срок до 15 или до 30 суток), не будучи арестом как мерой административного наказания, тем не менее представляет собой лишение свободы в смысле статьи 22 Конституции Российской Федерации и подпункта "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод: положение лица, к которому применяется такое 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, с невозможностью свободного передвижения и общения с

другими лицами.

Таким образом, административное задержание, предусмотренное частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, по обуславливающим его природе ограничениям и последствиям для задержанного сопоставимо с административным арестом и задержанием как видами лишения свободы, на которые распространяется режим гарантий, предусмотренный статьей 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и не обладает такими сущностными характеристиками, которые могли бы оправдать - при выявлении незаконности этих мер - применение различающихся компенсаторных механизмов. То обстоятельство, что административный арест как мера наказания применяется лишь в рамках судебной процедуры, обеспечивающей дополнительные возможности судебной проверки его фактических оснований и вынесения справедливого решения с соблюдением конституционных принципов правосудия, также свидетельствует о полной неоправданности исключения не имеющего таких судебных гарантий незаконного административного задержания на срок не более 48 часов из числа деяний публичной власти, относительно которых должны действовать правила возмещения вреда в порядке статей 1070 и 1100 ГК Российской Федерации. Отсутствие в тексте пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации непосредственного указания на административное задержание не может означать, - по смыслу этих статей во взаимосвязи с частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации и подпунктом "с" пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, - что их действие не распространяется на случаи, когда право на свободу ограничивается в связи с административным задержанием на срок не более 48 часов как обеспечительной мерой при производстве по делам об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде административного ареста. Иное не соответствовало бы ни Конституции Российской Федерации, ни Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Данный вывод находит подтверждение в Определении от 4 декабря 2003 года N 440-О, в котором Конституционный Суд Российской Федерации указал, что вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры, должен возмещаться государством в полном объеме независимо от вины соответствующих должностных лиц не только в прямо перечисленных в пункте 1 статьи 1070 ГК Российской Федерации случаях, но и тогда, когда вред причиняется в результате незаконного применения в отношении гражданина такой меры процессуального принуждения, как задержание. Это требование основано на ранее выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2000 года N 11-П правовой позиции, в силу которой понятия "задержанный", "обвиняемый", "предъявление обвинения", "публичное преследование" применительно к обеспечению конституционных прав граждан должны толковаться в их конституционно-правовом, а не в узко специальном смысле, в котором они используются в уголовно-процессуальном законе. Оно действует и при выявлении конституционно-правового смысла административного задержания как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, при котором - в целях реализации конституционных прав граждан - необходимо учитывать не только формальное процессуальное, но и фактическое положение лица, в отношении которого осуществляется публичное преследование за совершение административного правонарушения.

Таким образом, пункт 1 статьи 1070 и абзац третий статьи 1100 ГК Российской Федерации - по их смыслу в системе действующего гражданско-правового и административно-правового регулирования - не могут рассматриваться как исключаящие возмещение гражданину имущественного ущерба и компенсации морального вреда независимо от вины должностных лиц, являющихся причинителями вреда, в случае признания административного задержания на срок не более 48 часов незаконным (часть 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации).

6. Как следует из статей 1.2 - 1.6 КоАП Российской Федерации, производство по делам об административных правонарушениях имеет своими целями, прежде всего, защиту прав и законных

интересов лиц и организаций, потерпевших от правонарушений, защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод. Административное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению административного судопроизводства, что и отказ от административного преследования невиновных.

Поскольку административные правонарушения, которые в отличие от преступлений, влекущих наступление уголовной ответственности, представляют собой меньшую общественную опасность и, по общему правилу, влекут менее строгие меры административной ответственности, имеют для граждан не столь значительные негативные последствия, федеральный законодатель, реализуя свое полномочие по правовому регулированию административной ответственности и административной процедуры (статья 72 (пункт "к" части 1) Конституции Российской Федерации), вправе определять пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной, в том числе судебной, защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений. Этим, в частности, обусловлено установление в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве основания прекращения дела истечение сроков давности привлечения к административной ответственности (пункт 6 части 1 статьи 24.5). При этом в силу презумпции невиновности (статья 1.5 КоАП Российской Федерации) лицо, в отношении которого дело об административном правонарушении прекращено ввиду истечения сроков давности, считается невиновным, т. е. государство, отказываясь от преследования лица за административное правонарушение, не ставит более под сомнение его статус в качестве невиновного и, более того, признает, что не имеет оснований для опровержения его невиновности.

Продолжение публичного преследования за административное правонарушение, не имеющее существенной общественной опасности в сравнении с преступлением, по истечении установленных законом сроков давности являлось бы излишним с точки зрения задач законодательства об административных правонарушениях, не оправдывало бы усилий по установлению события и состава административного правонарушения и не способствовало бы повышению эффективности публичного преследования и профилактического значения административной ответственности. Установив временные пределы для административного преследования, государство защищает также подозревавшееся в совершении административного правонарушения лицо от не ограниченной по времени угрозы публичного преследования, не согласующейся с уважением достоинства личности и правом на личную неприкосновенность.

Следовательно, положение пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, предполагающее прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, не допускает необоснованного ухудшения правового положения лица и не может рассматриваться как противоречащее целям защиты его прав и свобод. При этом обеспечивается определенный баланс интересов лица, привлекавшегося к административной ответственности и, как правило, заинтересованного в прекращении административного преследования, и публичных интересов, состоящих в минимизации расходов публичных ресурсов там, где подобная рациональная организация деятельности органов власти не приводит к юридически значимым последствиям, т. е. адекватна социально необходимому результату и не создает угрозы недопустимого ограничения прав и свобод (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года N 2-П и от 18 февраля 2000 года N 3-П).

Вместе с тем отказ от административного преследования в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности не может препятствовать реализации права на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц, совершенными при производстве по делу об административном правонарушении. Прекращение дела не является

преградой для установления в других процедурах ни виновности лица в качестве основания для его привлечения к гражданской ответственности или его невиновности, ни незаконности имевшего место в отношении лица административного преследования в случае причинения ему вреда: споры о возмещении причиненного административным преследованием имущественного ущерба и о компенсации морального вреда или, напротив, о взыскании имущественного и морального вреда в пользу потерпевшего от административного правонарушения разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства (статья 4.7 КоАП Российской Федерации).

Лицо, привлекавшееся к административной ответственности, участвует в таком споре не как субъект публичного, а как субъект частного права и может доказывать в процедуре гражданского судопроизводства и свою невиновность, и причиненный ему ущерб. Таким образом, предъявление лицом соответствующих требований не в порядке административного судопроизводства, а в другой судебной процедуре может привести к признанию незаконными действий осуществлявших административное преследование органов, включая применение ими мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и к вынесению решения о возмещении причиненного вреда.

В любом случае прекращение производства по делу об административном правонарушении за истечением сроков давности привлечения к административной ответственности не может препятствовать использованию материалов данного дела в качестве доказательств в другом производстве. При этом, поскольку в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении указываются обстоятельства, установленные при рассмотрении дела (пункт 4 части 1 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации), то, как следует из части 2 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации, распространяющей данное правило на решения по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, эти обстоятельства подлежат проверке также при рассмотрении в установленном порядке жалобы на постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Отказ обжаловавшему соответствующее постановление лицу в оценке этих обстоятельств, в том числе подтверждающих необоснованность выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях данного лица состава административного правонарушения, являлся бы, по существу, отказом в праве на судебную защиту, при том что закон прямо обязывает судью, вышестоящее должностное лицо при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении проверять дело в полном объеме, так же как в случае последующего пересмотра решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении (часть 3 статьи 30.6 и часть 3 статьи 30.9 КоАП Российской Федерации).

Таким образом, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства положение пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации предполагает, что в случае, когда производство по делу об административном правонарушении было прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, проверка и оценка выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях конкретного лица состава административного правонарушения не исключаются. Иное препятствовало бы судебной защите прав и свобод граждан, делая иллюзорным механизм компенсации вреда, причиненного в результате злоупотребления властью, и, соответственно, противоречило бы статьям 19, 45, 46, 52 и 53 Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать часть 1 статьи 27.1, часть 1 статьи 27.3 и часть 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в

них положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования и во взаимосвязи с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 24.5 данного Кодекса предполагают, что административное задержание на срок не более 48 часов может применяться лишь в случае, если имеются достаточные основания считать его необходимым и соразмерным для обеспечения производства по конкретному делу об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено наказание в виде административного ареста, а последующее прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием события административного правонарушения или отсутствием состава административного правонарушения не может служить основанием для отказа в обжаловании незаконного применения административного задержания как принудительной меры обеспечения производства по данному делу.

2. Признать пункт 1 статьи 1070 и абзац третий статьи 1100 ГК Российской Федерации во взаимосвязи с частью 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку данные положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не исключают возможность возмещения гражданам вреда, причиненного незаконным административным задержанием на срок не более 48 часов как мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, независимо от вины соответствующих органов публичной власти и их должностных лиц.

3. Признать положение пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, согласно которому начатое производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку названное положение по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает возможность отказа в таких случаях от оценки обоснованности выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях лица состава административного правонарушения.

4. В силу статьи 125 Конституции Российской Федерации, статей 6, 74, 86, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл положений пунктов 1, 2 и 6 части 1 статьи 24.5, части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3 и части 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, а также пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

5. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 60 ГПК Российской Федерации и пункта 3 части 1 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации.

6. Правоприменительные решения, принятые по делам граждан Карелина Михаила Юрьевича, Рогожкина Владимира Константиновича и Филандрова Максима Владимировича, подлежат пересмотру в установленном порядке, если они основаны на положениях пунктов 1, 2 и 6 части 1 статьи 24.5, части 1 статьи 27.1, части 1 статьи 27.3 и части 3 статьи 27.5 КоАП Российской Федерации, а также пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении.

7. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть

опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".
Конституционный Суд
Российской Федерации
N 9-П