

## К вопросу о компенсации при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении

А.А. Матюхин\*

Б.А. Ревнов\*\*

**Аннотация.** В статье рассматриваются отдельные общие вопросы законности применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Анализируется связь вопроса о законности мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении с судьбой самого дела об административном правонарушении, подсвечивается проблема компенсации причиненного вреда как виновными так и невиновными действиями уполномоченных органов при производстве по делу об административном правонарушении. В статье также исследуются некоторые из возможных путей разрешения обозначенных проблем, а также приводятся факты, свидетельствующие о том, что интерес к исследуемым проблемам вновь актуализировался.

**Ключевые слова:** меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении; производство по делам об административных правонарушениях; механизм возмещения вреда, причиненного государством; компенсация вреда, причиненного мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении; административное правонарушение; административный процесс.

**К**онституция Российской Федерации предоставляет право федеральному законодателю ограничивать права и свободы человека и гражданина, но только в той мере, в какой это необходимо для достижения конституционно значимых целей: защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [2, ч. 3 ст. 55; 16, с. 120]. При этом, реализуя свои дискреционные полномочия, федеральный законодатель 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

---

\* **Матюхин Анатолий Алексеевич**, профессор кафедры теории и истории государства и права Частного образовательного учреждения высшего образования «Юридический институт» (Санкт-Петербург). E-mail: amatyukhin2006@yandex.ru

\*\* **Ревнов Борис Александрович**, доцент кафедры конституционного и административного права Частного образовательного учреждения высшего образования «Юридический институт» (Санкт-Петербург). E-mail: akziz07@ya.ru

Российской Федерации [2, ч. 3 ст. 17, ч. 2 и 3 ст. 55, п. «в» ст. 71]. Данная обязанность распространяется в полной мере и на сферу административной ответственности, в том числе: при определении составов административных правонарушений, видов административных наказаний, а также мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Действующее российское законодательство не содержит легального определения термина «меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении», что порождает неоднородное понимание указанного правового явления в юридической литературе [18, с. 51–58], однако наличие законодательно закрепленного исчерпывающего перечня [4, ч. 1 ст. 27.1] таких мер переводит требующий отдельного, масштабного анализа вопрос о правовой природе последних более в теоретическую область исследования юриспруденции. Не углубляясь в детали различных научных трудов по этому вопросу, возможно определить указанные меры как законодательно закрепленные меры административного принуждения, применяемые уполномоченными органами в целях обеспечения нормального течения производства по делам об административных правонарушениях в связи с обнаружением признаков правонарушения либо при достаточных основаниях для предположения о наличии таких признаков в строго определенном процессуальном порядке в рамках производства по делу об административном правонарушении к лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также к иным участникам производства, направленные на ограничение права на свободу и личную неприкосновенность, имущественных прав либо субъективных прав управления транспортным средством соответствующего вида [18, с. 59].

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях конкретизирует не только закрытый перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но и цели, ради достижения которых уполномоченное должностное лицо вправе данные меры применять: а) пресечение административного правонарушения, б) установление личности нарушителя, в) составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, г) обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и д) исполнение принятого по делу постановления [4, ч. 1 ст. 27.1].

С учетом того, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях по правовой природе своей являются разновидностью мер административного принуждения, а также, анализируя названный перечень таких мер и цели их применения, нетрудно констатировать, что все они неразрывно связаны с ограничением конституционных прав граждан, а также с причинением морального и иногда материально вреда лицам, в отношении которых были применены.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит оговорку о том, что такой вред подлежит возмещению в по-

рядке, предусмотренном гражданским законодательством [3, ст. 16, 1064, 1069, 1070], но только, если он был причинен незаконным применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [4, ч. 2 ст. 27.1].

При этом возникает вопрос, что именно необходимо учитывать при определении сущности и критериев незаконности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. 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 [2, ч. 2 ст. 15], а с другой – право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц [2, ст. 53], в системном единстве с конституционными принципами правового государства и приоритета прав человека и гражданина [2, ч. 1 ст. 1, ст. 2, ст. 18], критериями их допустимых ограничений и гарантиями государственной, в том числе судебной, защиты [2, ч. 3 ст. 17; ч. 1 и 2 ст. 19; ст. 45; ст. 46; ч. 2 и 3 ст. 55], 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 [11, п. 2 мотивировочной части].

Не вызывает споров при определении применения таких мер обеспечения в качестве незаконного случаи нарушение установленного порядка применения мер, либо их применение неуполномоченным лицом. При этом обязательными условиями для возмещения вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, являются признание действий (бездействия) должностного лица неправомерными и одновременное обязательное наличие причинной связи между этими действиями (бездействием) и возникшими убытками и (или) моральным вредом [15, с. 5].

При этом можно также назвать устоявшимся разрешением вопроса о связи законности мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении с судьбой самого дела об административном правонарушении.

Существующая судебная практика пошла по пути отсутствия прямой взаимозависимости между двумя названными событиями: само по себе то обстоятельство, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не было впоследствии привлечено к административной ответственности, не обязательно означает, что применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении было незаконным. Факты и сведения, которые дают основания для применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении с целью обеспечения производства по такому делу, могут оказаться впоследствии недостаточными для принятия

решения об административной ответственности, а требования, обуславливающие правомерность применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, не предполагают, что компетентное должностное лицо уже в момент принятия решения о применении таких мер должно иметь доказательства, достаточные для разрешения дела по существу [12, п. 2 мотивировочной части]. Подход представляется абсолютно верным и обоснованным, с учетом того, что иное фактически означало бы перенос разрешения вопроса о виновности лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, на более раннюю стадию производства по делу, когда данный вопрос в принципе не может быть аргументированно разрешен.

Таким образом, применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении является правомерным, если оно обусловлено характером правонарушения и необходимо для последующего исполнения решения по делу об административном правонарушении. Соответственно, прекращение производства по делу об административном правонарушении может не отразиться на оценке законности применения мер обеспечения производства по данному делу, а доводы об их незаконности не будут признаваться достаточными, если они сводятся исключительно к утверждению об обнаружении в ходе обжалования постановления по делу об административном правонарушении ошибок в установлении фактических обстоятельств или применении норм права [11, п.3 мотивировочной части].

Вместе с тем, указанная позиция не означает сутогубо формальный подход к оценке законности применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что, решая вопрос о возмещении вреда, причиненного гражданину при применении к нему принудительной меры обеспечения производства по делу, суд должен оценивать законность действий (бездействия) органа государственной власти или должностного лица не только с точки зрения соблюдения пределов предоставленных им законом (т.е. формально определенных) полномочий, но и с точки зрения обоснованности таких действий, т.е. их соответствия конституционным требованиям справедливости, соразмерности и правовой безопасности [12, п. 2 мотивировочной части].

На тех же позициях стоит и Европейский Суд по правам человека при толковании положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, связанных с правом на свободу и личную неприкосновенность [1, ст.5], утверждая, 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 [9, п. 14; 8, п. 92, 102; 7, п. 42].

В этом ключе, однако, есть смысл напомнить, что сама названная Конвенция допускает ограничение свободы в виде законного задержания

или заключения под стражу лица, в том числе, 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 [1, пп. «с» п. 1 ст. 5], а также с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг [1, пп. «е» п. 1 ст. 5].

Вместе с тем учет данных правовых позиций в правоприменительной практике представляет определенные сложности, а именно: как определить соответствие применения принудительной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении конституционным требованиям справедливости, соразмерности и правовой безопасности, при соблюдении всех законодательных требований к такому применению, но в случае последующего прекращения производства по делу об административном правонарушении? Строго говоря, оценка законности применения меры обеспечения по делу об административном правонарушении вообще не имеет однозначной зависимости от итогов рассмотрения дела об административном правонарушении. Такое основание для признания незаконным действий должностного лица при применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении как, к примеру, «несоразмерность» носит оценочный характер. К тому же на практике представить ситуацию, при которой суд мог бы признать применение меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении верной с точки зрения закона, однако несоразмерной с точки зрения справедливости и правовой безопасности, если и можно, то только в качестве исключения, подтверждающее общее правило. Вместе с тем, ситуация, при которой допускается возможность законного причинения вреда со стороны государства в отношении невиновного субъекта без последующей компенсации представляется не совсем верной.

При этом, хотелось бы отдельно подчеркнуть, что предусмотренный гражданским законодательством общий механизм компенсации за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда [3, ст. 1069, 1070] подлежит применению хотя бы и в случаях отсутствия вины названных органов, но всегда в увязке с признанием незаконным правоприменительного акта (промежуточного, о применении той или иной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении или итогового, разрешающего вопрос о виновности лица по существу), которым в итоге и были ограничены права гражданина. То есть указанный порядок не распространяется на случаи, когда, к примеру, дело об административном правонарушении, в рамках которого применялись меры обеспечения производства, было прекращено и действия (решения) по такому делу уполномоченных органов (должностных лиц) не были признаны не законными.

В ходе уголовного судопроизводства подобный вопрос в определенной степени разрешен. Помимо положений о возмещении гражданину в полном объеме вреда, причиненного в результате уголовного преследования безот-

носителем вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда, нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации содержат положения [5, ст. 24, 27, 133] о праве на возмещение вреда в случае вынесения оправдательного приговора, если государственный обвинитель отказывается от обвинения, если отсутствует событие преступления, в деянии отсутствует состав преступления, а также в некоторых иных случаях. То есть в рамках уголовного процесса законодательно закреплена ответственность государства за произведенные уполномоченными должностными лицами процессуальные действия в отношении физических лиц безотносительно того, были они законными или нет. При этом, следует отметить [14], что Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации определяет реабилитацию как порядок восстановления прав и свобод лиц, незаконно или необоснованно подвергнутых уголовному преследованию. В последнем случае основанием возмещения вреда является не нарушение должностными лицами каких-либо процессуальных норм закона, а само по себе оправдание обвиняемого или прекращение дела по реабилитирующим основаниям [5, ч. 1 ст. 133].

Вместе с тем представляется не совсем верным дублировать аналогичные институты и в деталях переносить порядки, механизмы из уголовного процесса в процесс по привлечению к административной ответственности. По сути своей процесс привлечения к административной ответственности и является сильно упрощенным уголовным процессом, с учетом меньшей общественной опасности административных правонарушений в сравнении с уголовными преступлениями, потому сами по себе подобные различия допустимы. Однако сам применяемый принцип вполне может быть распространен и на производство по делам об административных правонарушениях.

При упоминании термина «компенсация» (от лат. *compensatio* – уравнивать), первая его составляющая, которая обычно приходит на ум – это определенный денежный эквивалент, сопоставимый с причиненным вредом. Следом возникают и другие вопросы: о соразмерности компенсации, злоупотреблениях при ее получении и т.д. Да и сам факт выплаты денежных средств всегда влечет дополнительные расходы из бюджета.

Вместе с тем даже установленная в твердой денежной сумме компенсация за законное ограничение прав посредством применения меры производства по делу об административном правонарушении частично разрешала бы эту проблему. Однако подобное нововведение следовало бы водить в комплексе с законодательным ранжированием оснований прекращения производства по делу об административном правонарушении на реабилитирующие и не реабилитирующие по тому образцу и подобию, которое сейчас содержит фактически Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. При этом, если сохранить суть этих терминов, но установить другое наименование (компенсаторные и не компенсаторные, к примеру), это снимет возникший вопрос о целесообразности прописывать в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях положения, регулирующие отдельный институт реабилитации.

В противном случае, если подобного ранжирования не сделать, как представляется, под вопросом будут положения о соразмерности уже в отношении соответствующих компетентных органов, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, так как в силу презумпции невиновности лицо, не привлеченное к административной ответственности вне зависимости от того, по какой причине, считается невиновным, то есть государство, отказываясь от дальнейшего производства по делу в отношении этого лица, не ставит более под сомнение его статус в качестве невиновного [17, с. 49–50].

В качестве более сложного, но, как представляется, справедливого варианта компенсации, возможно наделить правом на обращение за компенсацией в суд лиц, в отношении которых были законно применены меры обеспечения производства по впоследствии прекращённому делу об административном правонарушении, предоставив им в этом случае право на возмещение того вреда причинение которого они смогут доказать, вне зависимости от того, были ли действия по его причинению законны. В этом случае мы ещё более индивидуализируем компенсаторный механизм, хотя и в ущерб процессуальной экономии, так как потворствуем созданию производного от основного судебного процесса. С другой стороны и признание незаконными действий (решений) тоже требует судопроизводства. В этой связи создание «тарифного» механизма отвечает целям процессуальной экономии в существенно большей мере. Возможны и иные компенсаторные механизмы.

К сожалению, описанная проблема имеет весьма глубокие корни, и за прошедшее с момента вступления в силу в 2002 году Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [6, ст. 1] время, описанная выше проблема не изменилась принципиально. С другой стороны, в эволюции регулирования более общего вопроса: о возможности компенсации судебных расходов при прекращении производства по делу об административном правонарушении – можно говорить о наличии определенного оптимизма в пользу заявителя.

В 2020 году Конституционный Суд Российской Федерации своим Постановлением № 36-П выявил конституционно-правовой смысл статей 15, 16, 1069 и 1070 Гражданского Кодекса Российской Федерации, указав, что названные нормы не позволяют отказывать лицам, в отношении которых дело об административном правонарушении прекращено в связи с отсутствием события (состава) административного правонарушения в возмещении расходов на оплату услуг защитника и иных расходов, связанных с производством по делу об административном правонарушении [10, п. 1 и 2 резолютивной части]. Выраженные в Постановлении правовые позиции и выводы обозначают и акцентируют внимание на широком поле, более чем пригодном для модернизации действующего законодательства, однако это является темой для отдельного масштабного исследования. Как бы намекая на возможность изменения законодательства в этой сфере в лучшую сторону, в названном Постановлении содержится рекомендация федеральному законодателю о закреплении в административном законодательстве механизма возмещения расходов лицам, лицам, в отношении которых дела

были прекращены ввиду отсутствия события или состава административного правонарушения либо недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены соответствующие постановление, решение по результатам рассмотрения жалобы, а также о совершенствовании предусмотренного гражданским законодательством перечня оснований компенсации морального вреда, наступившего вследствие незаконного применения к гражданину других видов административных наказаний, независимо от вины причинивших его должностных лиц [10, п. 4 мотивировочной части].

Позднее, в 2021 году в Государственную Думу Российской Федерации был внесен законопроект «О внесении изменений в статьи 1070 и 1100 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», которым предлагалось расширить перечень незаконных действий уполномоченных органов, в результате которых причиненный гражданину вред, в том числе моральный вред, подлежит возмещению за счет соответствующей казны в полном объеме независимо от вины должностных лиц соответствующих органов [13]. Не вдаваясь в детали и подробности данный документ можно охарактеризовать как хорошую идею, но требующую детальной технической доработки. Однако сам факт появления подобного документа на свет говорит о том, что данной проблемой начинают все более интересоваться.

### **Библиографический список**

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 года) / Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) / Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (часть первая) / Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 14-ФЗ (ч. 2) / Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

6. Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

7. Постановления Европейского Суда по правам человека от 24 ноября 1994 года по делу «Кеммаш (Kemmach) против Франции» (№ 3) / <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57894>.

8. Постановления Европейского Суда по правам человека от 6 ноября 1980 года по делу «Гуццарди (Guzzardi) против Италии» / <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57498>.

9. Постановление Европейского Суда по правам человека от 1 июля 1961 года по делу «Лоулесс (Lawless) против Ирландии» (№ 3) / <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57518>.

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2020 года № 36-П по делу о проверке конституционности статей 15, 16, части первой статьи 151, статей 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 61 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1, 2 и 3 статьи 24.7, статей 28.1 и 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобами граждан Р.А. Логинова и Р.Н. Шарафутдинова / Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4999.

11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 года № 9-П 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 / Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 27. Ст. 3382.

12. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 года № 1049-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бородин Евгений Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и абзацем третьим статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью 1 статьи 27.1, частью 1 статьи 27.3 и частью 3 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 2.

13. Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 1070 и 1100 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» / Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации [https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091122-7#bh\\_histras](https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091122-7#bh_histras) [Электронный ресурс] дата обращения 21 апреля 2022 года.

14. Официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 18 мая 2021 года № 4636п-П4 на проект федерального закона № 1091122-7 «О внесении изменений в статьи 1070 и 1100 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Н.В.Костенко / Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации [//https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091122-7#bh\\_histras](https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091122-7#bh_histras) [Электронный ресурс] дата обращения 21 апреля 2022 года

15. *Жеребцов А.Н., Махина С.Н., Помогалова Ю.В.* Комментарий к главе 27 «Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (постатейный). 90 с. // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

16. Комментарий к Конституции Российской Федерации / С. А. Комаров [и др.]; под ред. С.А. Комарова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2022. – 343 с.

17. *Мартынов А.В.* Агностицизм административной ответственности (к юбилею доктора юридических наук, профессора Ю.П. Соловья) // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 47–53.

18. *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма, 2015. 320 с. // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

---

**Для цитирования:** Матюхин А.А., Ревнов Б.А. К вопросу о компенсации при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении: статья // Юридическая мысль. – 2022. – № 3. – С. 85–93.

**DOI:** 10.47905/MATGIP.2022.127.3.006

**On the issue of compensation  
in the application of measures to ensure the proceedings  
in the case of an administrative offense**

**Anatoly A. Matyukhin** \*

**Boris A. Revnov** \*\*

**Annotation.** The article deals with certain general issues of the legality of the application of measures to ensure the proceedings in a case of an administrative offense. The connection between the question of the legality of measures to ensure the proceedings in a case of an administrative offense and the fate of the case of an administrative offense is analyzed; the problem of compensation for the harm caused by both guilty and innocent actions of the authorized bodies in the proceedings on an administrative offense is highlighted. The article also explores some of the possible ways to resolve the identified problems, and also provides facts indicating that interest in the problems under study has been updated again.

**Key words:** measures to ensure the proceedings on the case of an administrative offense; proceedings on cases of administrative offenses; the mechanism of compensation for harm caused by the state; compensation for damage caused by measures to ensure the proceedings in a case of an administrative offense; administrative offense; administrative process.

The Constitution of the Russian Federation grants the right to the federal legislator to restrict the rights and freedoms of man and citizen, but only to the extent necessary to achieve constitutionally significant goals: protecting the foundations of the constitutional order, morality, health, rights and legitimate interests of others, ensuring the defense of the country and security of the state [2, part 3, art. 55; 16, p. 120]. At the same time, exercising its discretionary powers, the federal legislator is obliged to proceed from the inadmissibility of the abolition or derogation of the rights and freedoms of man and citizen, as they are recognized and guaranteed in accordance with the generally recognized principles and norms of international law and in accordance with the Constitution of the Russian Federation [2, part 3, article 17, parts 2 and 3 of Art. 55, paragraph "c" Art. 71]. This duty extends in full to the scope of administrative responsibility, including: in determining the composition of administrative offenses, types of administrative penalties, as well as measures to ensure proceedings in a case of an administrative offense.

The current Russian legislation does not contain a legal definition of the term "measures to ensure proceedings in a case of an administrative offense", which gives rise to a heterogeneous understanding of this legal phenomenon in the legal literature [18, p. 51–58], however, the presence of a legislatively fixed exhaustive list [4, part 1, art. 27.1] of such measures translates the question of the legal nature of the latter, which requires a separate, large-scale analysis, more into the theoretical field of jurisprudence research. Without delving into

---

\* **Matyukhin Anatoly Alekseevich**, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Law Institute (St. Petersburg). E-mail: amatyukhin2006@yandex.ru

\*\* **Revnov Boris Alexandrovich**, associate Professor of Department of constitutional and administrative law of Law Institute (Saint-Petersburg). E-mail: akziz07@ya.ru

the details of various scientific works on this issue, it is possible to define these measures as legislatively fixed measures of administrative coercion used by authorized bodies in order to ensure the normal course of proceedings in cases of administrative offenses in connection with the detection of signs of an offense or with sufficient grounds to assume that there are such signs in a strictly defined procedural order within the framework of proceedings on an administrative offense to persons in respect of whom proceedings are being conducted on an administrative offense, as well as to other participants in the proceedings, aimed at restricting the right to freedom and personal integrity, property rights or subjective the right to drive a vehicle of the appropriate type [18, p. 59].

The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses specifies not only a closed list of measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses, but also the goals for the achievement of which an authorized official has the right to apply these measures: a) suppression of an administrative offense, b) identification of the offender, c) drafting a protocol on an administrative offense if it is impossible to draw it up at the place of detection of an administrative offense, d) ensuring the timely and correct consideration of the case on an administrative offense and e) the execution of the decision adopted in the case [4, part 1, art. 27.1].

Taking into account the fact that the measures to ensure the proceedings in cases of administrative offenses by their legal nature are a kind of measures of administrative coercion, and also, analyzing the named list of such measures and the purposes of their application, it is easy to state that all of them are inextricably linked with the restriction of the constitutional rights of citizens, as well as causing moral and sometimes material harm to persons against whom they were applied.

The Code of Administrative Offenses of the Russian Federation contains a clause stating that such harm is subject to compensation in the manner prescribed by civil law [3, art. 16, 1064, 1069, 1070], but only if it was caused by the illegal application of measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses [4, part 2 of Art. 27.1].

This raises the question of what exactly must be taken into account when determining the nature and criteria for the illegality of the application of measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses. Based on the provisions of the Constitution of the Russian Federation, which establish, on the one hand, the obligation of public authorities, local governments, officials, citizens and their associations to comply with the Constitution of the Russian Federation and laws [2, part 2 of Art. 15], and on the other hand, the right of everyone to compensation by the state for damage caused by illegal actions (or inaction) of public authorities or their officials [2, Art. 53], in systemic unity with the constitutional principles of the rule of law and the priority of human and civil rights [2, part 1, art. 1, art. 2, art. 18], criteria for their permissible restrictions and guarantees of state, including judicial, protection [2, part 3 of Art. 17; Parts 1 and 2 of Art. 19; Art. 45; Art. 46; Parts 2 and 3 of Art. 55], an act on bringing to administrative responsibility or on the application of coercive measures to ensure proceedings in a case of an administrative offense is legal if it is issued on the basis of the law and in fact meets the con-

stitutional requirements of fairness, proportionality and legal security [11, p. 2 of the motivational part].

It does not cause controversy in determining the use of such security measures as illegal in cases of violation of the established procedure for the application of measures, or their use by an unauthorized person. At the same time, the mandatory conditions for compensation for harm caused by the illegal application of measures to ensure the proceedings in a case of an administrative offense are the recognition of the actions (inaction) of an official as unlawful and the simultaneous mandatory presence of a causal relationship between these actions (inaction) and the resulting losses and (or) moral damage [15, p. 5].

At the same time, the resolution of the issue of the relationship between the legality of measures to ensure the proceedings in a case of an administrative offense and the fate of the case of an administrative offense itself can also be called settled.

The existing judicial practice has taken the path of the absence of a direct interdependence between the two named events: in itself, the fact that the person in respect of whom proceedings are being conducted on an administrative offense was not subsequently brought to administrative responsibility does not necessarily mean that the application of security measures proceedings in the case of an administrative offense were unlawful. Facts and information that give grounds for the application of measures to secure proceedings in a case of an administrative offense in order to secure proceedings in such a case may subsequently be insufficient for making a decision on administrative responsibility, and the requirements that determine the legality of the application of measures to secure proceedings in a case of an administrative offense, do not imply that a competent official, already at the time of making a decision on the application of such measures, must have evidence sufficient to resolve the case on the merits [12, paragraph 2 of the motivational part]. The approach seems to be absolutely correct and justified; taking into account the fact that otherwise would actually mean transferring the resolution of the question of the guilt of the person against whom the administrative offense case has been initiated to an earlier stage of the proceedings, when this issue, in principle, cannot be reasonably resolved.

Thus, the application of measures to ensure the proceedings in the case of an administrative offense is lawful if it is due to the nature of the offense and is necessary for the subsequent execution of the decision in the case of an administrative offense. Accordingly, the termination of proceedings in a case of an administrative offense may not affect the assessment of the legality of the application of measures to ensure the proceedings in this case, and the arguments about their illegality will not be recognized as sufficient if they are reduced solely to the statement that, during the appeal against the decision in the case of an administrative offense errors in the establishment of factual circumstances or the application of the rule of law [11, clause 3 of the motivational part].

At the same time, this position does not mean a purely formal approach to assessing the legality of the application of measures to ensure proceedings in a case of an administrative offense.

The Constitutional Court of the Russian Federation has repeatedly pointed out that, when deciding the issue of compensation for harm caused to a citizen when applying a coercive measure to ensure proceedings in a case, the court must assess the legality of actions (inaction) of a state authority or official, not only from the point of view of observing the limits provided by law (i.e., formally defined) powers, but also from the point of view of the validity of such actions, i.e. their compliance with the constitutional requirements of justice, proportionality and legal security [12, p. 2 of the motivational part].

The European Court of Human Rights takes the same positions when interpreting the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms related to the right to liberty and security of person [1, Article 5], arguing that deprivation of physical liberty can actually take on various forms, which are not always adequate to classical imprisonment, proposes to evaluate them not on formal, but on essential grounds, such as forced stay in a confined space, isolation of a person from society, family, termination of official duties, impossibility of free movement and communication with an unlimited circle of persons [9, item 14; 8, n. 92, 102; 7, item 42].

In this vein, however, it makes sense to recall that the said Convention itself allows restriction of freedom in the form of lawful arrest or detention of a person, including in order to bring him before the competent authority on reasonable suspicion of having committed an offense or in the event of when there are reasonable grounds to believe that it is necessary to prevent him from committing an offense or to prevent him from hiding after it has been committed [1, paras. "c" paragraph 1 of Art. 5], as well as to prevent the spread of infectious diseases, as well as the legal detention of the mentally ill, alcoholics, drug addicts or vagrants [1, paras. "e" paragraph 1 of Art. 5].

At the same time, taking into account these legal positions in law enforcement practice presents certain difficulties, namely: how to determine the compliance of the application of a coercive measure to ensure proceedings in a case of an administrative offense with the constitutional requirements of fairness, proportionality and legal security, while observing all the legislative requirements for such an application, but in the event of subsequent termination of proceedings in the case of an administrative offense? Strictly speaking, the assessment of the legality of the application of a security measure in a case of an administrative offense generally does not have an unambiguous dependence on the outcome of the consideration of the case of an administrative offense. Such a basis for declaring illegal the actions of an official when applying a measure to ensure proceedings in a case of an administrative offense, such as, for example, "disproportion", is of an evaluative nature. In addition, in practice, imagine a situation in which the court could recognize the application of a measure to ensure proceedings in a case of an administrative offense correct from the point of view of the law, but disproportionate from the point of view of fairness and legal security, if possible, then only as an exception, confirming general rule. At the same time, the situation in which the possibility of lawful infliction of harm by the state in relation to an innocent subject without subsequent compensation does not seem to be entirely corrects.

At the same time, I would like to emphasize separately that the general mechanism of compensation for harm caused by illegal actions of the bodies of

inquiry, preliminary investigation, prosecutor's office and court provided for by civil law [3, art. 1069, 1070] is subject to application, even if there is no fault of the named bodies, but always in conjunction with the recognition of illegal law enforcement act (intermediate, on the application of one or another measure to ensure proceedings in a case of an administrative offense or final, resolving the question of the guilt of a person on essentially), which ultimately limited the rights of a citizen. That is, this procedure does not apply to cases where, for example, a case on an administrative offense, within which measures to ensure proceedings were applied, was terminated and the actions (decisions) on such a case of authorized bodies (officials) were not recognized as illegal.

In the course of criminal proceedings, this issue is resolved to a certain extent. In addition to the provisions on compensation to a citizen in full for the harm caused as a result of criminal prosecution, regardless of the fault of the body of inquiry, the inquirer, the investigator, the prosecutor and the court, the norms of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation contain provisions [5, art. 24, 27, 133] on the right to compensation for harm in the event of an acquittal, if the public prosecutor refuses to charge, if there is no event of a crime, there is no corpus delicti in the act, and also in some other cases. That is, within the framework of the criminal process, the responsibility of the state for the procedural actions performed by authorized officials against individuals, regardless of whether they were legal or not, is legally fixed. At the same time, it should be noted [14] that the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation defines rehabilitation as a procedure for restoring the rights and freedoms of persons illegally or unreasonably subjected to criminal prosecution. In the latter case, the basis for compensation for harm is not the violation by officials of any procedural norms of the law, but the acquittal of the accused or the termination of the case on rehabilitating grounds [5, part 1, art. 133].

At the same time, it seems not entirely correct to duplicate similar institutions and transfer in detail the procedures and mechanisms from the criminal process to the process of bringing to administrative responsibility. In essence, the process of bringing to administrative responsibility is a greatly simplified criminal process, taking into account the lesser social danger of administrative offenses in comparison with criminal offenses, therefore, such differences in themselves are permissible. However, the applied principle itself may well be extended to proceedings in cases of administrative offenses.

When mentioning the term "compensation" (from Latin *compensatio* – to balance), the first component that usually comes to mind is a certain monetary equivalent comparable to the harm caused. Then other questions arise: about the proportionality of compensation, abuses in obtaining it, etc. And the very fact of paying money always entails additional costs from the budget.

At the same time, even a fixed monetary amount of compensation for the legal restriction of rights through the application of a measure of proceedings in a case of an administrative offense would partially solve this problem. However, such an innovation should be carried out in conjunction with the legislative ranking of the grounds for terminating proceedings in a case of an administrative offense into rehabilitating and not rehabilitating in the image and likeness that the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation actual-

ly contains now. At the same time, if the essence of these terms is preserved, but a different name is established (compensatory and non-compensatory, for example), this will remove the question of the advisability of prescribing in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation the provisions governing a separate institution of rehabilitation.

Otherwise, if such a ranking is not done, it seems that the provisions on proportionality will be questionable already in relation to the relevant competent authorities authorized to apply measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses, since, by virtue of the presumption of innocence, a person who has not been brought to administrative responsibility regardless of the reason, it is considered innocent, that is, the state, refusing further proceedings in the case against this person, no longer questions his status as innocent [17, p. 49–50].

As a more complex, but apparently fair, option for compensation, it is possible to give the right to apply for compensation to the court to persons in respect of whom measures to secure proceedings in a subsequently terminated case of an administrative offense were lawfully applied, giving them the right to compensation in this case the harm they can prove caused, regardless of whether the actions to cause it were legal. In this case, we individualize the compensatory mechanism even more, albeit to the detriment of procedural economy, as we indulge in the creation of a derivative of the main judicial process. On the other hand, the recognition of illegal actions (decisions) also requires legal proceedings. In this regard, the creation of a "tariff" mechanism meets the goals of procedural economy to a much greater extent. Other compensatory mechanisms are also possible.

Unfortunately, the described problem has very deep roots, and for the past since the entry into force in 2002 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses [6, Art. 1] time, the problem described above has not changed fundamentally. On the other hand, in the evolution of the regulation of a more general issue: the possibility of compensation for court costs in case of termination of proceedings on an administrative offense – one can speak of a certain optimism in favor of the applicant.

In 2020, the Constitutional Court of the Russian Federation, by its Decree No. 36-P, revealed the constitutional and legal meaning of Articles 15, 16, 1069 and 1070 of the Civil Code of the Russian Federation, indicating that these norms do not allow refusing persons in respect of whom the case of an administrative offense has been terminated in due to the absence of an event (composition) of an administrative offense in the reimbursement of expenses for paying for the services of a defense lawyer and other expenses related to the proceedings on an administrative offense [10, paragraphs 1 and 2 of the operative part]. The legal positions and conclusions expressed in the Decree designate and focus on a wide field, more than suitable for the modernization of the current legislation, but this is a topic for a separate large-scale study. As if hinting at the possibility of changing the legislation in this area for the better, the aforementioned Decree contains a recommendation to the federal legislator on fixing in the administrative legislation a mechanism for reimbursement of expenses to persons, persons in respect of whom cases were terminated due to

the absence of an event or composition of an administrative offense or unproved circumstances, on the basis of which the relevant resolution was issued, a decision based on the results of consideration of the complaint, as well as on the improvement of the list of grounds for compensation for moral damage provided for by civil law that occurred as a result of the unlawful application of other types of administrative penalties to a citizen, regardless of the fault of the officials who caused it [10, p. 4 of the motivational part].

Later, in 2021, a draft law "On Amendments to Articles 1070 and 1100 of Part Two of the Civil Code of the Russian Federation" was submitted to the State Duma of the Russian Federation, which proposed expanding the list of illegal actions of authorized bodies, as a result of which harm caused to a citizen, including moral harm, is subject to compensation at the expense of the relevant treasury in full, regardless of the fault of officials of the relevant bodies [13]. Without going into details and details, this document can be described as a good idea, but requiring detailed technical improvement. However, the very fact of the appearance of such a document suggests that this problem is becoming more and more interested.

### **Conflict of interest.**

The authors confirm the absence of a conflict of interest.

### **Bibliographic list**

1. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Concluded in Rome on November 4, 1950) / Collected Legislation of the Russian Federation. 2001. No. 2. Art. 163.

2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) / Collection of Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 31. Art. 4398.

3. Civil Code of the Russian Federation dated November 30, 1994 No. 51-FZ (part one) / Collection of Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 32. Art. 3301; 1996. No. 14-FZ (part 2) / Collection of Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 5. Art. 410.

4. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-FZ / Collection of Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (part 1). Art. 1.

5. Code of Criminal Procedure of the Russian Federation dated December 18, 2001 No. 174-FZ / Collection of Legislation of the Russian Federation. 2001. No. 52 (part I). Art. 4921.

6. Federal Law of December 30, 2001 No. 196-FZ "On the Enactment of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation" / Collection of Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (part 1). Art. 2.

7. Judgments of the European Court of Human Rights of November 24, 1994 in the case of *Kemmache v. France* (No. 3) / <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57894>.

8. Judgments of the European Court of Human Rights of November 6, 1980 in the case of *Guzzardi v. Italy* / <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57498>.

9. Judgment of the European Court of Human Rights of July 1, 1961 in the case of *Lawless v. Ireland* (No. 3) / <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57518>.

10. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 15, 2020 No. 36-P on the case of checking the constitutionality of Articles 15, 16, part one

of Article 151, Articles 1069 and 1070 of the Civil Code of the Russian Federation, Article 61 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation, parts 1, 2 and 3 of Article 24.7, Articles 28.1 and 28.2 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, as well as Article 13 of the Federal Law "On Police" in connection with complaints from citizens R.A. Loginova and R.N. Sharafutdinova / Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 30. Art. 4999.

11. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 16, 2009 No. 9-P on the case of checking the constitutionality of a number of provisions of Articles 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 and 30.7 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, paragraph 1 of Article 1070 and paragraph three of Article 1100 of the Civil Code of the Russian Federation and Article 60 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation in connection with the complaints of citizens M.Yu. Karelina, V.K. Rogozhkin and M.V. Filandrova / Collection of Legislation of the Russian Federation. 2009. No. 27. Art. 3382.

12. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 2, 2013 No. 1049-O on the refusal to accept for consideration the complaint of citizen Evgeny Yuryevich Borodin about the violation of his constitutional rights by paragraph 1 of Article 1070 and paragraph three of Article 1100 of the Civil Code of the Russian Federation, part 1 of Article 27.1, part 1 of article 27.3 and part 3 of article 27.5 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation / Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2014. No. 2.

13. Draft federal law "On Amendments to Articles 1070 and 1100 of Part Two of the Civil Code of the Russian Federation" / Official website of the State Duma of the Russian Federation [https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091122-7#bh\\_histras](https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091122-7#bh_histras) [Electronic resource] Retrieved April 21, 2022.

14. Official response of the Government of the Russian Federation dated May 18, 2021 No. 4636p-P4 to the draft federal law No. 1091122-7 "On Amendments to Articles 1070 and 1100 of Part Two of the Civil Code of the Russian Federation", submitted by State Duma Deputy N.V. Kostenko / Official website of the State Duma of the Russian Federation [https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091122-7#bh\\_histras](https://sozd.duma.gov.ru/bill/1091122-7#bh_histras) [Electronic resource] accessed April 21, 2022.

15. Zherebtsov A.N., Makhina S.N., Pomogalova Yu.V. Commentary to Chapter 27 "Application of measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses" of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-FZ (item-by-article). 90 p. // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

16. Commentary on the Constitution of the Russian Federation / S. A. Komarov [and others]; ed. S.A. Komarov. 4th ed., revised and additional Moscow: Yurayt Publishing House, 2022. 343 p.

17. Martynov A.V. Agnosticism of Administrative Responsibility (to the Anniversary of the Doctor of Law, Professor Yu.P. Solovyov) // Administrative Law and Process. 2018. No. 7. P. 47–53.

18. Sokolov A.Yu. Measures to ensure the production of cases of administrative offenses: monograph. Moscow: Norma, 2015. 320 p. // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

---

**For citation:** Matyukhin A.A., Revnov B.A. On the issue of compensation in the application of measures to ensure the proceedings in the case of an administrative offense: an article // Legal Thought. 2022. No. 3. P. 94–101.

**DOI:** 10.47905/MATGIP.2022.127.3.006

