

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барнаульский юридический институт МВД России

О. С. Черепанова

**Регрессная ответственность
сотрудников органов внутренних дел**

Монография



Барнаул
2024

УДК 342.9
ББК 67.401.041
Ч–467

Рецензенты:

заместитель начальника следственной части по расследованию
организованной преступной деятельности следственного управления
УМВД России по г. Барнаулу *Т. Г. Кузнецова*;
заместитель начальника УМВД России
по г. Барнаулу *И. А. Кудрявцева*.

Черепанова, Ольга Сергеевна.

Ч–467 Регрессная ответственность сотрудников органов внут-
ренних дел : монография / О. С. Черепанова. — Барнаул :
Барнаульский юридический институт МВД России, 2024.
78 с.

ISBN 978-5-94552-572-6

Настоящее издание посвящено исследованию вопросов возмещения вреда, причиненного в ходе служебной деятельности сотрудниками органов внутренних дел. Комплексному анализу подвергнут институт регрессной ответственности: рассмотрены этапы его становления, современное правовое регулирование, существующие проблемы в механизме его реализации. На основе научных и нормативных источников, эмпирических материалов сделаны выводы, рекомендации и предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики в исследуемой сфере отношений.

Издание адресовано курсантам, слушателям образовательных организаций высшего образования системы МВД России, преподавателям, ученым, сотрудникам органов внутренних дел, а также широкому кругу читателей.

УДК 342.9
ББК 67.401.041

ISBN 978-5-94552-572-6

© Черепанова О.С., 2024
© Барнаульский юридический
институт МВД России, 2024

Введение

В соответствии с Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. Для того чтобы данное правило не превращалось в «пустую декларацию», государство должно обладать эффективным правовым механизмом защиты прав и свобод. Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ) неоднократно отмечал, что законодательство, действующее в сфере взаимодействия частных и публичных субъектов, должно соответствовать вытекающим из Основного Закона Российской Федерации и общих принципов права критериям справедливости, соразмерности и правовой безопасности¹. Основу данного механизма составляют базовые общеправовые и отраслевые принципы, к которым в сфере частного права в первую очередь относится принцип полного возмещения вреда (убытков), причиненного гражданам и юридическим лицам. Его целью выступает восстановление положения, существовавшего до нарушения субъективных гражданских прав, а одним из наиболее значимых его проявлений является ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный органами публичной власти и их должностными лицами при осуществлении ими своих полномочий, в частности, при реализации правоохранительной функции государства.

Ответственность государства за незаконные действия сотрудников органов внутренних дел (далее — ОВД) обусловлена их специальным правовым статусом представителей государственной

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.2009 № 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...»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.2005 № 5–П «По делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива “Содействие”, общества с ограниченной ответственностью “Карелия” и ряда граждан» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2023).

власти при выполнении конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Допускаемые сотрудниками ОВД нарушения законодательства влекут за собой не только незаконное и необоснованное нарушение прав граждан и организаций, но и имущественную ответственность Российской Федерации перед потерпевшими в соответствии с нормами гражданского и бюджетного законодательства.

Споры, связанные с обязательствами, возникающими из причинения вреда сотрудниками ОВД, занимают значительное место среди дел, рассматриваемых судами, и наносят недопустимо высокий материальный ущерб и репутационный вред системе МВД России.

В этой связи вопрос о персональной имущественной ответственности должностных лиц — непосредственных причинителей вреда не теряет своей значимости. Эта ответственность реализуется в рамках регрессных правоотношений и является не только важнейшим средством защиты имущественных интересов Российской Федерации, но и имеет мощный превентивный потенциал, способствуя в целом укреплению законности и правопорядка в обществе.

Вместе с тем анализ практики применения норм о регрессной ответственности приводит к выводу, что далеко не всегда в момент причинения вреда можно вести речь об изначальной противоправности действий сотрудника ОВД. Зачастую вредоносные действия совершаются оправданно, исходя из сложившейся ситуации, и не выходят за рамки исполнения служебных обязанностей. В таких случаях привлечение к регрессной ответственности препятствует нормальному осуществлению правоохранительной функции, вынуждая сотрудников к последующему бездействию во избежание санкций, которые могут быть применимы за действия.

Как верно отмечается в юридической литературе, современная статистика, к сожалению, не позволяет сформировать четкого представления об объеме предъявляемых регрессных требований к сотрудникам ОВД. Причина состоит в том, что существующие системы обработки данных не разграничивают случаи предъявления регрессных требований, вытекающие из неправомερных действий сотрудника, от «классического» регресса, т. е. требований, предъявляемых организацией работнику, действующему от ее име-

ни, в связи с любым фактом причинения вреда (например, к водителю организации в связи с причинением имущественного ущерба в результате дорожно-транспортного происшествия и его последующего возмещения организацией)¹. Однако анализ судебной практики позволяет констатировать не только широкое распространение соответствующих исков, но и отсутствие единообразных подходов у судов при их разрешении, обусловленное существующими проблемами правовой регламентации рассматриваемых обязательств.

В действующем законодательстве нормы о праве регресса немногочисленны и не систематизированы, содержатся как в общих, так и в специальных правилах, относятся как к договорным, так и к внедоговорным обязательствам. Существующие правила не всегда единообразно понимаются и применяются, порождая противоречивую судебную практику. Этим и объясняется актуальность изучения вопросов реализации регрессной ответственности сотрудников ОВД как одного из элементов механизма установления баланса частных и публичных интересов.

Настоящее исследование основано на обширном эмпирическом материале (практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции), при этом основной акцент сделан на рассмотрении регрессных исков, предъявленных по результатам удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного незаконным административным и уголовным преследованием, что обусловлено не только распространенностью дел данной категории, но и сложностями, возникающими у судов при их рассмотрении, противоречивостью принимаемых решений.

¹ Колесниченко О. В., Ищук Я. Г. Институт регресса как средство, обеспечивающее законность в органах внутренних дел // Полицейская и следственная деятельность. 2019. № 3. С. 43.

Общая характеристика и правовые основы регрессной ответственности сотрудников органов внутренних дел

1.1. Понятие регрессной ответственности

Прежде чем перейти к рассмотрению сущности регрессной ответственности как разновидности частноправового обязательства, обратимся к этимологии термина «регресс». Данное слово происходит от латинского *regressus* и означает «возвращение, отступление». Термин «регресс» используется в разных отраслях знаний. В философии под регрессом понимается тип развития, который характеризуется переходом от совершенного к более примитивному, деградацией, понижением организационного уровня, утратой способности создавать что-либо новое. В медицине регресс — это утрата функций определенными органами. В психологии — возвращение к прежнему (более низшему) уровню личностного развития, привычкам, действиям или личностным чертам. Во всех приведенных смыслах рассматриваемого понятия четко прослеживается общее лексическое значение — «движение назад».

Не является исключением и юриспруденция, где регресс представляет собой цивилистическую категорию, означающую право лица, исполнившего обязательство, требовать возмещения убытков от другого лица, ответственного по тому же обязательству, т. е. так называемое «право обратного требования». Для возникновения права регресса необходимо, чтобы одно лицо произвело исполнение обязательства за другое лицо (или возникшее по вине другого лица). Именно это исполнение является основанием возникновения обратного (регрессного) требования к последнему. То есть «регрессу» всегда предшествует определенное движение вперед, наличие иного обязательства и его исполнение, которое и порождает право обратного требования.

В цивилистике дореволюционного и советского периода сущность регресса понималась по-разному. Одни авторы, не стремясь к обобщению, определяли регресс лишь применительно к каким-

либо конкретным правоотношениям. Так, Л. А. Майданик дает такое определение регрессному иску: «Предъявленное к предприятию в суде требование профсоюза или органа социального обеспечения о возмещении средств социального страхования, затраченных в связи с несчастным случаем, и есть регрессный иск»¹. По мнению М. М. Агаркова, элементами регрессного требования являются, во-первых, наличие двух или более должников, которые обязуются произвести кредитору исполнение, а во-вторых, данное исполнение должно быть произведено любым из должников. Отношения по обязательствам между двумя сторонами и третьей возникают либо при наличии одного основания (солидарная ответственность при совместном причинении вреда), либо при наличии разных оснований (в случае наличия ответственности у поручителя и главного должника). Но во всех указанных случаях отношения между сторонами имеют направленность только на единственную цель — погасить кредитору определенный долг либо возместить убытки².

Другие исследователи, напротив, трактовали регресс очень широко, относя к нему и суброгацию, и эвикцию, и цессию. К примеру, А. Х. Гольмстен считал, что «под регрессом (правом регресса) следует понимать побочное по отношению к главному обязательство, по силе коего одно лицо, называемое регредиентом, имеет право требовать обратно от другого, называемого регрессатом, известную сумму денег, уплаченную регредиентом или полученную регрессатом во исполнение главного обязательства, при том или ином отношении к сему исполнению третьим лицом, а именно: или этому лицу уплачена данная сумма регредиентом, или от него получена регрессатом, или же хотя регредиент и уплатил эту сумму непосредственно регрессату, но оставление ее у себя последним зависит от образа действия третьего лица»³.

¹ Майданик Л. А. Регрессные иски профсоюзов и иски потерпевших к предприятиям. М.: Профиздат, 1946. С. 10.

² См.: Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву // Ученые труды ВИАЮН. Вып. 3. М., 1940. С. 159.

³ Гольмстен А. Х. Опыт построения общего учения о праве регресса // Юридические исследования и статьи. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. Т. II. С. 158.

Под побочностью регрессного обязательства автор, очевидно, понимал его дополнительный к основному характер. Вместе с тем представляется необходимым уточнить: регресс является не дополнительным обязательством к основному, а следствием исполнения последнего, возникая только после его прекращения надлежащим исполнением (в целом либо в части).

Наиболее приближенно к действующему правовому регулированию сущность регресса раскрыта профессором И. Б. Новицким, который относил к регрессному обязательству: «а) являющееся следствием платежа одним лицом (кредитором по регрессному обязательству) другому лицу, хотя последовавшего юридически обоснованно, однако вызванного виной третьего лица (должника по регрессному обязательству) без вины со стороны первого; б) направленное к переложению уплаченной суммы на это третье лицо, по вине которого последовал платеж со стороны первого лица второму»¹.

В современной частноправовой науке под регрессом понимается обязательство, носящее производный характер, в силу которого кредитор (регредиент) вправе требовать от должника (регрессата) возврата денежной суммы (или иной имущественной ценности), уплаченной кредитором или полученной должником от третьего лица во исполнение первоначального обязательства.

Условно регрессные обязательства, в зависимости от сути основного обязательства, можно сгруппировать следующим образом.

Первую группу составляют ситуации, когда участниками основного обязательства выступают регрессат и кредитор. На регредиенте лежит бремя исполнения обязанности регрессата в пользу кредитора, и в этом случае он приобретает право обратного требования к регрессату, но лишь в пределах произведенного исполнения. Примером может выступить право регресса в договорных солидарных обязательствах, институте поручительства, независимой гарантии.

Во вторую группу входят случаи, когда регредиент несет ответственность за действия регрессата в силу закона, в связи с чем основное обязательство возникает между регредиентом и кредито-

¹ Новицкий И. Б. Регрессные обязательства между социалистическими хозяйственными организациями. М., 1952. С. 94.

ром. Регрессиент, возместивший вред кредитору за регрессата, приобретает к последнему право требования в размере выплаченного возмещения. Такие ситуации распространены в деликтных правоотношениях (право регрессного требования страховщика к лицу, причинившему вред, требования юридического лица — работодателя к работнику, причинившему вред, публично-правового образования к должностному лицу, причинившему вред).

Таким образом, основанием возникновения регрессного правоотношения может послужить выполнение как договорных, так и деликтных обязательств за обязанное лицо.

В отношении субъектного состава регрессного правоотношения в литературе высказываются суждения о наличии в нем трех сторон. М. М. Агарков отмечает: «Характерной особенностью указанных действий является следующее: в них всегда имеется минимум три стороны...»¹. Сходной позиции придерживается И. Б. Новицкий: «...Наличие трех сторон является особенностью любого случая регрессного обязательства»².

Приведенные мнения не вполне точны. Согласимся с В. Т. Смирновым в том, что «правильнее говорить не о трех сторонах регрессного обязательства, а о трех субъектах, связанных между собой двумя однородными правоотношениями, одно из которых, возникая на основе и с прекращением другого, является регрессным. Для регрессного требования, как и всякого обязательства, характерно наличие двух сторон, но для его возникновения необходимо, чтобы, по крайней мере, одна из сторон была связана каким-либо правоотношением с какой-то третьей стороной»³.

В научной литературе вопрос определения правовой природы, правовой квалификации регресса является неоднозначным: одни полагают, что регресс — это обязательство⁴, другие относят его

¹ Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. С. 159.

² Новицкий И. Б. Регрессные обязательства между социалистическими хозяйственными организациями. С. 23.

³ Смирнов В. Т. Регрессные иски в обязательствах из причинения вреда. М., 1960. С. 11.

⁴ Журавлева Ю. В. К вопросу о соотношении категорий «регресс» и «возмещение убытков» // Нотариус. 2007. № 1. С. 17.

к форме ответственности¹. Полагаем, данные позиции не противоречат друг другу, ведь отношения гражданско-правовой ответственности (независимо, договорной или внедоговорной) всегда, по своей сути, обязательственные. О регрессной ответственности можно говорить в случаях наличия всех требуемых условий: факта причинения вреда, противоправности, причинной связи, вины. Однако существуют примеры, когда право регресса возникает к лицу вне связи с его поведением и субъективным отношением к этому поведению. Так, например, по общему правилу в силу п. 1 ст. 379 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) принципал обязан уплатить гаранту выплаченные в соответствии с условиями независимой гарантии денежные суммы. В данном случае регрессное обязательство между гарантом и принципалом возникает после исполнения основного обязательства, а именно после осуществления выплаты гарантом бенефициару. И в этот момент еще нельзя говорить о регрессной ответственности принципала, поскольку ни вины, ни противоправности в его действиях может и не быть. Соответственно, приходим к выводу, что регрессное обязательство — более широкое понятие, включающее в себя регрессную ответственность.

В деликтных же обязательствах корректнее говорить именно о регрессной ответственности, поскольку для возложения имущественных санкций на должника по регрессному иску требуется установление всех вышеперечисленных ее условий.

Учитывая предмет настоящего исследования, институт регресса мы будем рассматривать исключительно с позиции его применения в обязательствах вследствие причинения вреда.

В деликтных правоотношениях регресс — это определенное специфичное явление, которое, по своей сути, представляет следующую ситуацию: обязательство возместить вред исполняет лицо (регредент), не являющееся его непосредственным причинителем, что предоставляет исполнившему право требования выплаченного возмещения к этому непосредственному причинителю (регрессату).

Правоотношения, связанные с реализацией регрессной ответственности сотрудника ОВД, складываются из следующих после-

¹ Гражданское право: учебник / под ред. А. Г. Калпина, А. И. Масляева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2002. Ч. 1. С. 524.

довательно сменяющих друг друга стадий. Сначала лицо (физическое или юридическое) предъявляет иск о возмещении вреда, причиненного в результате незаконных действий сотрудников ОВД, за счет государственной казны, далее судом выносится решение о взыскании соответствующих средств с казны, после вступления в законную силу решение исполняется Министерством финансов Российской Федерации в виде перечисления присужденных сумм взыскателю, государство в лице уполномоченных органов предъявляет в суд требование о возмещении причиненного казне вреда к лицу, виновными и противоправными действиями которого этот вред причинен, судом выносится соответствующее решение, и, наконец, непосредственный причинитель возмещает вред казне.

Регрессной ответственности свойственны все специфические черты гражданско-правовой ответственности:

1. Имущественный характер. Предметом регрессного требования выступают денежные средства, выплаченные регредиентом за регрессата.

2. Компенсационная направленность. В результате удовлетворения регрессных требований восстанавливается нарушенная имущественная сфера регредиента.

3. Воспитательно-предупредительная функция. Негативные имущественные последствия, которые претерпевает регрессат, объективно оказывают на него дисциплинирующее воздействие, способствуя предотвращению совершения новых незаконных действий.

Итак, регресс является гражданско-правовым обязательственным, относительным правоотношением. Когда обязательство, следствием исполнения которого является регрессное требование, возникает из факта ненадлежащего его исполнения (неисполнения) или факта причинения вреда, речь идет о такой разновидности регрессного обязательства, как регрессная ответственность. Регрессное обязательство неразрывно связано с основным обязательством, является производным от него, поскольку возникает после его полного или частичного исполнения. Вместе с тем это обязательство является самостоятельным и не отождествляется с переменной кредитора в основном обязательстве.

1.2. Становление и развитие института регрессной ответственности сотрудников органов внутренних дел в российском правовом порядке

Возникновение регрессной ответственности должностных лиц органов власти в историко-правовом контексте является следствием реализации теории гражданско-правовой ответственности государства. Проблема ответственности государства за незаконные действия должностных лиц в России на протяжении долгого времени оставалась чуждой законодателю и не находила своего должного закрепления. Рассматривая развитие данного явления в отечественной правовой системе, можно убедиться в том, с каким трудом закреплялись права личности, которые в настоящее время считаются обязательными и неотъемлемыми.

Первые нормы об имущественной ответственности за незаконные действия государственных должностных лиц были весьма отдалены от института ответственности государства, поскольку закрепляли персональную ответственность данных лиц. Впервые правила о возможной имущественной ответственности перед лицом, прежде всего за вред, причиненный в сфере уголовно-процессуальной деятельности, появились в пространной редакции Русской Правды, и признавали возможность потерпевшего, в отношении которого обвинению «не удалось» требовать денежной компенсации с лица, «несостоятельно обвинившего»¹. Затем в Соборном Уложении 1649 г.², в главе «О суде» закрепляется ответственность судей и царских чиновников в том случае, если «...боярин или околничей, или думной человек, или дияк, или иной какой судья, исца или ответчика по посулом, или по дружбе, или по недружбе правого обвинит, а виноватого оправит...». В качестве санкции устанавливался денежный штраф как в пользу пострадавшей стороны, так и в пользу государства, а в случае неоднократного совершения — освобождение от должности («и вперёд им у дела не бытии»).

¹ История государства и права зарубежных стран: хрестоматия / авт.-сост. Н. Н. Ягур. Минск, 2004. С. 207.

² Соборное Уложение 1649 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/1649/10.htm> (дата обращения: 25.11.2023).

В последующем институт гражданской ответственности государственных должностных лиц (или его отдельные элементы) в разных модификациях закреплялся и в период правления Петра I (пострадавшим позволялось «в партикулярных обидах бить челом» на должностных лиц и «искать с них судом, где надлежит»¹), и при царствовании Екатерины II (судьи, которые производили обыск без законных на то оснований, обязаны были заплатить штраф потерпевшему²).

На протяжении всего XIX в. в российском законодательстве господствовало положение, согласно которому в случае причинения вреда со стороны государственного служащего потерпевший имел право обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства с иском к данному чиновнику о возмещении причиненного материального или морального вреда. Соответствующие правила закреплялись в Законах гражданских 1851 г., Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 и 1885 гг., уставах гражданского и уголовного судопроизводства 1864 г.³ Например, в Уставе уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г.⁴ оправданному судом «дозволялось просить вознаграждения за вред и убытки, причиненные ему неосновательным привлечением его к суду». Вознаграждение могло быть взыскано с должностных лиц, «в том числе и судебного следователя и прокурора» (а не с государства), в случаях, когда потерпевшее ущерб лицо имело возможность «доказать, что они действовали пристрастно, применительно, без законного повода или основания или вообще недобросовестно».

Однако право обращения с иском не принадлежало потерпевшим изначально, его надлежало «испросить» в строго определенной процессуальной форме. В соответствии с Уставом гражданско-

¹ Карнович Е. Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897. С. 294.

² Российское законодательство X–XX вв. Законодательство первой половины 19 в. / под ред. О. И. Чистякова. М.: Юрид. лит, 1994. Т. 6. С. 60.

³ Тертычный Е. М. Права лиц, незаконно и необоснованно подвергнутых уголовному преследованию в уголовно-процессуальном законодательстве России дореволюционного периода // Сибирский юридический вестник. 2009. № 4. С. 72.

⁴ Устав уголовного судопроизводства. Систематический комментарий / под общ. ред. М. Н. Гернета. М., 1916. С. 135.

го судопроизводства (ст. 1331–1337)¹ для заявления иска к чинам окружного суда и мировым судьям требовалось получение разрешения судебной палаты, а к председателям, чинам и прокурорам высших судебных установлений — разрешение Соединенного присутствия 1-го и кассационных департаментов Правительствующего сената.

Известный дореволюционный юрист, профессор Московского университета М. В. Духовской так комментировал эти правила: «Это положение впрочем — шаг вперед. В прежнем процессе с должностного лица можно было искать убытки только в том случае, если оно предварительно признано было уголовным судом виновным в совершении какого-либо уголовного преступления (например, в подлоге). Но в действительности и теперь трудно возбудить взыскание убытков с должностных лиц, так как иск к ним не может быть предъявлен на общем основании, а необходимо получить на это предварительное разрешение»².

Таким образом, речь шла не о регрессной ответственности, а о возможности прямого возмещения убытков с виновного должностного лица. При этом потерпевшее ущерб лицо должно было выиграть крайне трудную «судебную дуэль» непосредственно с такими «противниками», как судебный следователь или прокурор. Добиться этого можно было, доказав, что они действовали недобросовестно или злоупотребили данной им властью. Однако, как верно отмечал Н. Н. Лазаревский, «за все время существования новых судебных учреждений не было примера присуждения подобного вознаграждения...», следовательно, «существующая постановка гражданских исков, основанная на преступлениях должности, сводится к выдержанному отказу в правосудии»³.

¹ Тютрюмов И. М. Устав гражданского судопроизводства. С законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов: в 2 т. / Сост.: Тютрюмов И. М. СПб.: Изд. юрид. кн. магазина И. И. Зубкова под фирмою «Законоведение», 1912. Т. 2. С. 567.

² Духовской М. В. Русский уголовный процесс. М., 1910. С. 416.

³ См.: Лазаревский Н. Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. СПб., 1905. С. 443–444; Он же. Объяснительная записка к проекту третьей книги Устава гражданского судопроизводства. СПб., 1904. С. 582.

Вместе с тем сам факт наличия гражданско-правовой ответственности государственных должностных лиц за незаконные действия в совокупности с проработанным процессуальным порядком ее реализации явился серьезным достижением того времени.

Первым шагом на пути становления ответственности государства за незаконные действия должностных лиц явилось принятие 1 мая 1900 г. закона, установившего, что расходы по возвращению в прежние места жительства ссыльнокаторжных, признанных судебной властью невинно осужденными, а также их семейств возмещались казной¹. Каких-либо иных правовых норм, регламентирующих имущественную ответственность государства перед личностью, принято не было. Более того, эти нормы не были разработаны и на протяжении первой половины XX в., что во многом объяснялось революционными событиями, сменой идеологии.

31 октября 1922 г. впервые в истории отечественного законодательства был принят Гражданский кодекс РСФСР (далее — ГК 1922 г.), в котором деликтные обязательства выделены в отдельную главу — «Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда». В статье 407 ГК 1922 г. было закреплено положение о возмещении вреда, причиненного неправомерными служебными действиями должностных лиц: «Учреждение отвечает за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностного лица, лишь в случаях, особо указанных законом, если притом неправильность действий должностного лица признана подлежащим судебным или административным органом. Учреждение освобождается от ответственности, если потерпевший своевременно не обжаловал неправильного действия. Учреждение вправе, в свою очередь, сделать начет на должностное лицо в размере уплаченного потерпевшему вознаграждения».

Следует отметить, что указанная норма вполне обоснованно подвергалась резкой критике со стороны ученых того времени, причем не за отдельные ее недостатки, а за неверное в основе решение проблемы ответственности государства за акты власти в ограничении ее лишь случаями, установленными законом. Такая позиция законодателя фактически исключала ответственность государства (государствен-

¹ См.: Гуссаковский П. Н. Вознаграждение за вред, причиненный недозволенными деяниями // Журнал Министерства юстиции. 1912. С. 50–60.

ных учреждений) по правилам деликтной ответственности, предусмотренным гражданским законодательством.

В условиях экономической нестабильности и финансовых затруднений государство решительно отказалось принять на себя обязательство по возмещению ущерба, причиненного незаконными актами его органов. Было признано опасным законодательное установление общего правила об ответственности государственных учреждений и власти в целом в случае несправедливой деятельности правоохранительных структур.

Анализируя данную статью, К. М. Варшавский пришел к выводу, что «советское право в области внедоговорного вреда, причиненного служебными действиями должностных лиц, провозглашает принцип безответственности государства». И далее: «Не подлежит сомнению, что сама по себе взятая такая безответственность представляет зло»¹.

Не менее резко отзывался об этой норме Б. И. Гомберг: «... Сложная и своеобразная конструкция 407 ст. ... окружила кассу учреждения такой сложной сетью колючей изгороди, что потерпевшему, как бы ни был ощутителен для него понесенный им вред, не так-то легко добиться возмещения последнего... Госучреждения в делах о возмещении вреда, причиненного совслужащими третьим лицам, физическим и юридическим, почти забронированы от ответственности, и тут вряд ли приходится даже в самой отдаленной степени говорить о защите или охране интересов слабейших»².

В течение длительного времени советское законодательство о компенсации материальных потерь и морального урона гражданам, потерпевшим от незаконной властной деятельности, оставалось несовершенным. Отсутствовал специальный закон, регулирующий восстановление имущественных, трудовых, жилищных, иных прав жертв несправедливого уголовного преследования. Большинство нормативных актов носило ведомственный характер, они содержали мало связанные друг с другом, отрывочные положения. Четко не разграничивались случаи возмещения ущерба

¹ Варшавский К. М. Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда. М., 1929. С. 189.

² Гомберг Б. И. Гражданская ответственность без вины в отношениях внедоговорных по Гражданскому кодексу: Ст. 404 и ст. 407 Гражданского кодекса // Право и жизнь. 1927. № 1. С. 20.

в зависимости от сферы деятельности различных правоохранительных органов.

Значительный прогресс в развитии рассматриваемого института произошел в 1961 г., когда были приняты Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (далее — Основы 1961 г.)¹.

Вошедшая в Основы 1961 г. ст. 89 «Ответственность государственных учреждений за вред, причиненный действиями их должностных лиц» гласила: «Государственные учреждения отвечают за вред, причиненный гражданам неправильными служебными действиями их должностных лиц в области административного управления на общих основаниях (ст. 88 настоящих Основ), если иное не предусмотрено специальным законом. За вред, причиненный такими действиями организациям, государственные учреждения отвечают в порядке, установленном законом.

За вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, соответствующие государственные органы несут имущественную ответственность в случаях и пределах, специально предусмотренных законом».

С принятием Основ 1961 г. произошел переход от общей нормы о фактической безответственности государственных учреждений за вред, причиненный незаконными действиями, к воплощению в жизнь прямо противоположного правила. Основы 1961 г. установили ответственность государственных учреждений «на общих основаниях», т.е. по правилам деликтной ответственности юридических лиц за вред, причиненный их работниками при исполнении ими своих трудовых (служебных) обязанностей (ч. 3 ст. 88 Основ 1961 г.). В то же время для возмещения вреда в сфере правоохранительной деятельности по-прежнему требовался регламентированный законом порядок.

Впервые в Основах 1961 г. было сформулировано самостоятельное правило о регрессной ответственности. Так, статья 94 «Регрессные требования» устанавливала: «Организация или гражданин, ответственные за причиненный вред, обязаны по регрессному требованию

¹ Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 08.12.1961 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 50, ст. 525.

органа государственного социального страхования или социального обеспечения возместить суммы пособий или пенсий, которые выплачены лицам, указанным в статьях 91 и 92 настоящих Основ».

Как видно, истцом по регрессному иску мог выступать только орган государственного социального страхования или социального обеспечения, а объем регрессных требований ограничивался выплаченными суммами пособий или пенсий.

Нормы об ответственности за вред, причиненный властной деятельностью, практически не претерпели изменений (в сравнении с Основами 1961 г.) и в принятом в 1964 г. Гражданском кодексе РСФСР (далее — ГК 1964 г.). Аналогичным образом провозглашался принцип ответственности на «общих основаниях» за вред, причиненный незаконными действиями государственных и общественных организаций в области административного управления (ст. 446). За вред, причиненный незаконными действиями должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры, на соответствующие государственные органы имущественная ответственность возлагалась в «случаях и пределах, специально предусмотренных законом» (ст. 447). Однако такой закон по-прежнему отсутствовал, и вред, причиненный правоохранительной деятельностью, фактически не возмещался. Кроме того, неизменным оставалось и ответственное лицо — государственное учреждение, а не само государство.

Вместе с тем в ГК 1964 г. появилась норма о регрессе практически в его современном понимании. Так, в статье 456 «Право регресса к лицу, причинившему вред» определялось, что «лицо, возместившее причиненный другим лицом вред, имеет право обратного требования (регресса) к этому лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом».

Конституции СССР вплоть до 1977 г. не содержали положений об ответственности за неправомерные решения и деяния государственных органов и должностных лиц при исполнении служебных обязанностей. Такая ответственность впервые была закреплена в Конституции СССР 1977 г. В части 3 ст. 58 провозглашалось: «Граждане СССР имеют право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей». Однако главный вопрос о том, кто является ответственным лицом, оставался открытым.

Попытка устранить существующий пробел была предпринята лишь в 1981 г. Президиум Верховного Совета СССР 18 мая 1981 г. принял Указ «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» (далее — Указ), утвердивший «Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда».

В данных документах определялось, что ущерб, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, подлежал возмещению государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Был установлен не только объем возмещения вреда, причиненного правоохранительной деятельностью, но и источник его финансирования — средства государственного бюджета.

Особенностью вышеназванного Указа явились специальные правила о его применении во времени. В соответствии с п. 3 Указа право на возмещение ущерба получили граждане, в отношении которых незаконные действия были совершены после 1 июня 1981 г., чем исключалась возможность возмещения вреда, ранее причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностными лицами. Таким образом, причинявшие вред деяния органов власти, в т. ч. органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, а также их должностных лиц, имевшие место в период с 1917 г. по 1981 г., никогда не рассматривались законодателем в качестве оснований для возмещения вреда¹.

¹ См.: Михеева Л. Ю. Ответственность за причинение вреда актами власти и компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: соотношение конструкций // Основные проблемы частного права: сб. ст. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Александра Львовича Маковского / отв. ред. В. В. Витрянский, Е. А. Суханов. М.: Статут, 2010 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Впоследствии была скорректирована и редакция ст. 89 Основ 1961 г. и ст. 446, 447 ГК 1964 г., где исключены государственные учреждения как ответственные за возмещение вреда лица, а в отношении ответственности за вред, причиненный органами дознания, предварительного следствия прокуратуры и суда, появилось правило о его возмещении государством¹.

В 1992 г. правила об ответственности государства внесены в Конституцию РСФСР 1978 г. Включена новая статья 67–2, устанавливающая, что «каждый имеет право на возмещение государством всякого вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей»².

В действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. положение о возмещении государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и их должностными лицами, содержится в статье 53. В российском отраслевом законодательстве эта норма реализуется в первую очередь в Гражданском кодексе Российской Федерации, устанавливающем общее и специальное правила. Общее: причинение вреда гражданину или юридическому лицу государственными органами, а также их должностными лицами (ст. 16, 1069 ГК РФ); специальное: причинение вреда гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ст. 1070 ГК РФ). В обоих случаях вред возмещается за счет казны Российской Федерации.

Праву регресса в деликтных обязательствах посвящена ст. 1081 ГК РФ. Так, согласно п. 1 указанной статьи лицо, возместившее вред, причиненный другим лицом (работником при исполнении им служебных, должностных или иных трудовых обязанностей, ли-

¹ Указ Президиума ВС СССР от 30.10.1981 № 5916–Х «О внесении изменений и дополнений в Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик», Указ ПВС РСФСР от 24.02.1987 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс РСФСР и некоторые другие законодательные акты РСФСР» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: закон Российской Федерации от 21.04.1992 № 2708–1 // Рос. газета. 1992. 16 мая.

цом, управляющим транспортным средством, и т. п.), имеет право обратного требования (регресса) к этому лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом.

При этом до 2012 г. ответственность в порядке регресса должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда (п. 1 ст. 1070 ГК РФ) могла иметь место лишь при обязательном наличии в отношении них вступившего в законную силу обвинительного приговора суда. Такое положение существенно ограничивало возможности восстановления бюджетных средств и в некотором роде способствовало безнаказанности должностных лиц государственных органов, незаконные действия которых привели к взысканию за счет казны. Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ¹ расширил применение регрессной ответственности, дополнив ст. 1081 ГК РФ пунктом 3.1, согласно которому государство в лице его компетентных органов во всех случаях возмещения вреда по основаниям, предусмотренным ст. 1069 и 1070 ГК РФ, а также по решениям Европейского Суда по правам человека, наделено правом регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение. Необходимость обвинительного приговора суда для предъявления регрессного требования сохранена только для случаев причинения вреда судьей при осуществлении правосудия. Вина иных должностных лиц государственных органов (в т. ч. сотрудников ОВД) может подтверждаться любыми относимыми и допустимыми доказательствами.

Нормы о регрессной ответственности вошли и в обновленное в процессе реформирования системы органов внутренних дел специальное законодательство, регламентирующее вопросы прохождения службы ее сотрудниками. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 33 Федерального закона Российской Федерации «О полиции»² (да-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: федеральный закон Российской Федерации от 21.11.2011 № 329-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48, ст. 6730.

² О полиции: федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

лее — Закон о полиции) вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника полиции при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Частью 5 ст. 15 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342–ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Закон о службе в ОВД) предусмотрено, что в случае возмещения Российской Федерацией вреда, причиненного противоправными действиями или бездействием сотрудника ОВД, федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел имеет право обратного требования (регресса) к сотруднику в размере выплаченного возмещения, для чего федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел может обратиться в суд от имени Российской Федерации с соответствующим исковым заявлением.

Действующие сегодня подзаконные акты², письма Министерства финансов Российской Федерации³ (далее — Минфин России)

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 30.11.2011 № 342–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49, ст. 7020.

² См., например: Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 12, Министерства финансов Российской Федерации № 3н от 20.01.2009 «О взаимодействии органов прокуратуры и Министерства финансов Российской Федерации при поступлении сведений об обращении в суд гражданина с иском (заявлением) о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства от 25.08.2006 № 114н/9н «О порядке организации и ведения работы по представлению в судебных органах интересов Министерства финансов Российской Федерации и интересов Правительства Российской Федерации в случаях, когда их представление поручено Министерству финансов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об организации работы по представлению интересов Минфина России в судах [Электронный ресурс]: письмо Министерства финансов Российской Федерации от 03.10.2014 № 08–04–06/3395. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обязывают в каждом случае вынесения судами процессуального решения, влекущего признание права на возмещение вреда за счет казны, проводить соответствующую проверку (служебное расследование), по результатам которой ставить вопрос о привлечении виновных должностных лиц к предусмотренной законом ответственности. Если в судебном акте отсутствует указание на виновное должностное лицо, предписывается предпринимать меры, направленные на его установление.

Таким образом, институт ответственности государства за вред, причиненный незаконными действиями государственных должностных лиц и регрессной ответственности последних перед государством, прошел сложный путь своего исторического становления и развития в российском законодательстве. Длительное время (вплоть до начала XX в.) господствовала идея о персональной ответственности должностных лиц, затем (в начале XX в.) она сменилась ответственностью государственных учреждений без возможности предъявления регрессных требований. И лишь в конце прошлого столетия провозглашен принцип ответственности государства за незаконные действия органов власти и их должностных лиц, закреплено право государства взыскивать суммы возмещения из казны вреда с виновных в его причинении.

В настоящее время положения Гражданского кодекса Российской Федерации, наряду с актами специального законодательства, регулирующего процесс прохождения службы в органах внутренних дел, образуют в совокупности основу для применения имущественных санкций к сотруднику ОВД в рамках реализации правил о регрессной ответственности.

Основания и условия регрессной ответственности сотрудников органов внутренних дел

2.1. Основания регрессной ответственности

Для возникновения регрессной ответственности сотрудника ОВД по смыслу п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ необходим сложный юридический состав, включающий в себя следующие факты: 1. Незаконное причинение вреда (материального, нематериального) сотрудником ОВД потерпевшему. 2. Вступившее в законную силу решение суда о взыскании средств с государства за счет казны. 3. Выплата потерпевшему присужденной суммы из казны.

Как отмечалось ранее, особенностью регрессной ответственности сотрудников ОВД является ее производный характер, т. е. вне основного правоотношения по возмещению вреда публично-правовым образованием она возникнуть не может. Более того, данная обязанность должна быть исполнена, т. е. вред, причиненный потерпевшему поведением сотрудника ОВД, должен быть возмещен государством. Регрессному требованию, адресованному к сотруднику ОВД, всегда предшествует правоотношение по возмещению государством вреда, реализация которого и является основанием регрессной ответственности.

В этой связи целесообразно дать общую характеристику имущественной ответственности государства за незаконные действия сотрудников органов внутренних дел, поскольку установление условий и размера данной ответственности напрямую влияет на последующее регрессное требование.

Специфика исследуемых правонарушений, прежде всего, проявляется в их субъектном составе. Публично-правовые образования никогда не выступают непосредственными причинителями вреда, равно как и ни одно субъективное право, и ни одна обязанность не осуществляется публично-правовым образованием непосредствен-

но¹. Виновные в причинении вреда органы публичной власти или должностные лица субъектами деликтного обязательства не являются, поскольку законом обязанность возмещения вреда возлагается на соответствующее публично-правовое образование.

А. О. Рыбалов справедливо отмечает: «Осуществляя свои публично-правовые функции, публичные субъекты выступают исключительно от имени соответствующего публично-правового образования; следовательно, и вред, причиняемый при этом, должен считаться причиненным самим публично-правовым образованием»². Таким образом, главной особенностью исследуемых обязательств является несовпадение лиц, непосредственно причинивших вред, и лиц, обязанных его возместить.

Вместе с тем следует учитывать, что в ситуации, когда вред причинен действиями сотрудника ОВД, не связанными с исполнением служебных обязанностей, сотрудник выступает в обязательстве как физическое лицо (а не как представитель власти) и вред возмещается по общим правилам ст. 1064 ГК РФ. Незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел, причинившими вред, по смыслу ст. 1069 ГК РФ и с учетом законодательно закрепленных направлений деятельности органов внутренних дел, следует признавать действия (бездействие) во властно-административной, властно-управленческой и оперативно-розыскной деятельности. Так, например, если вред собственности причинен в результате хозяйственно-технической деятельности (автомобиль территориального подразделения ОВД совершил столкновение с частным транспортным средством), деликтная ответственность регулируется общими (ст. 1064 ГК РФ) либо специальными (например, ст. 1079 ГК РФ) правилами.

Ответственность государства наступает за вред (имущественный и (или) неимущественный) как результат противоправных виновных действий (решений) или бездействия органов власти

¹ См.: Камышанский В. П., Карнушин В. Е. Некоторые особенности правоотношения гражданско-правовой ответственности публичных образований // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 10 (07). С. 7.

² Рыбалов А. О. Еще раз об ответственности государства и его органов. Комментарий к Определению Конституционного Суда Российской Федерации // Закон. 2013. № 12. С. 106.

(должностных лиц) при осуществлении ими своих полномочий. Общие условия ответственности за причинение вреда закреплены в ст. 1064 ГК РФ. К ним относятся: противоправность действия (бездействия), причинная связь между причиненным вредом и противоправным поведением, вина причинителя вреда.

Эти же общие условия остаются неизменными при применении ст. 1069 ГК РФ, регламентирующей ответственность за вред, причиненный публичной властью. Вред, причиненный сотрудниками ОВД при исполнении служебных обязанностей, возмещается по правилам ст. 1069 ГК РФ. Статья 1070 ГК РФ является специальной по отношению к ст. 1069 ГК РФ и применяется в случаях причинения вреда указанными в ней действиями, совершенными органами дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Особенностью возникновения обязанности по возмещению вреда за счет казны на основании ст. 1070 ГК РФ является то, что вина не выступает необходимым условием ответственности. Незаконность действий правоохранительных и судебных органов в ситуациях, предусмотренных п. 1 ст. 1070 ГК РФ, должна быть подтверждена оправдательным приговором суда либо прекращением уголовного дела (дела об административном правонарушении) по реабилитирующим основаниям. Прекращение производства по другим основаниям (амнистия, изменение обстановки и т. д.) исключает право требовать возмещения вреда.

Названные общие условия деликтной ответственности достаточно детально исследованы в научной литературе¹, поэтому остановимся на их специфике в рамках правил, предусмотренных в ст. 1069 и 1070 ГК РФ.

Начнем с противоправности и вины. Гражданский кодекс Российской Федерации определяет противоправность через категорию «незаконность» действия (бездействия). Термин «незаконность» следует толковать расширительно, относя к ней действия, противоречащие не только нормативным актам, но и должностным инструкциям, указаниям вышестоящих органов государственной

¹ См., например: Иванова О. М. Основания, цели и задачи юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009; Захаров И. Г. Юридическая ответственность в частном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008 и др.

власти, обязательным для исполнения. Незаконным является и деяние, совершенное в отсутствие дозволяющих поступать подобным образом правовых норм.

В отношении вины в научной литературе высказывается мнение, что при применении ст. 1069 ГК РФ «вина смещается с позиции гражданско-правового условия как вина в причинении вреда на позицию публично-правового объективного условия как вина в противоправности (незаконности) властного действия (бездействия), сливаясь с ней в одно целое. Вина здесь будет определяться по формальному признаку — по правомерности или неправомерности (законности или незаконности) действий (бездействия) должностного лица (органа власти, публичного образования), а не по его отношению к возможности причинения вреда»¹. Как отмечает А. П. Сергеев, «незаконность акта едва ли не во всех случаях свидетельствует о вине тех лиц, которые приняли такой акт»².

Согласно установленному в ст. 1064 ГК РФ принципу «генерального деликта» любой причиненный вред подлежит возмещению, а противоправность действий причинителя и его вина презюмируются. Их отсутствие вправе доказывать сам причинитель. Однако как в теории, так и в практике применение указанной презумпции в случаях, предусмотренных в ст. 1069 ГК РФ, ставится под сомнение.

Так, А. П. Кун отмечает, что «с одной стороны, всякое действие (бездействие) любого лица в гражданском праве, причиняющее вред, презюмируется противоправным, пока не доказано обратное, а с другой стороны, всякое действие (бездействие) властного субъекта в публичном праве, даже если этим действием (бездействием) причинен вред, предполагается правомерным, пока не доказано обратное»³. Аналогичной точки зрения придерживается Е. А. Суха-

¹ См.: Михайленко О. В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике. М., 2007. С. 89.

² Гражданское право: учебник: в 3 ч. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. Ч. 2. С. 717.

³ См.: Кун А. П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1984. № 3. С. 91.

нов, утверждающий, что «акты органов власти предполагаются законными, а для возложения имущественной ответственности требуется их признание недействительными в судебном порядке»¹. О. В. Михайленко тоже приходит к выводу о том, что «в случае деликтной ответственности публичного образования за вред, причиненный осуществлением власти, следует признать действие презумпции добросовестности»².

В судебной практике вопросы об установлении противоправности и виновности, о распределении бремени доказывания наличия данных условий решаются неоднозначно. Одни суды возлагают это бремя на истцов-потерпевших, ссылаясь на положение ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ) о том, что каждая сторона доказывает те обстоятельства, на которые ссылается как на основания своих требований. Другие полагают, что в данном случае применяется общая презумпция противоправности и вины, установленная в ст. 1064 ГК РФ, и доказать их отсутствие должен сам ответчик.

Несомненный интерес вызывает квалификация в качестве противоправных действий должностных лиц при последующей отмене принятых ими процессуальных решений, причинивших вред частным субъектам. Так, анализ правоприменительной практики иллюстрирует, что наибольшее число исков о возмещении вреда, причиненного сотрудниками ОВД, связано с незаконным возбуждением ими дел об административных правонарушениях. Так, в 2022 г. должностными лицами территориальных органов МВД России принято 206 482 735 решений о привлечении к административной ответственности, из которых отменено с прекращением дела об административном правонарушении 636 154 решения, из них органами внутренних дел — 509 212, судами — 126 942³.

¹ См.: Гражданское право: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2006. Т. 4. С. 658.

² См.: Михайленко О. В. Имущественная ответственность за вред ... С. 93.

³ Обзор судебной практики по делам о взыскании судебных расходов, иных убытков и компенсации морального вреда в случае отмены постановления о привлечении к административной ответственности. М.: Договорно-правовой департамент МВД России, 2023.

В ходе производства по делу об административном правонарушении, по итогам которого постановление о привлечении лица к административной ответственности было отменено, такое лицо, как правило, несет расходы, связанные в первую очередь с защитой своих прав в суде. И после прекращения производства по делу возникает вопрос о праве данного лица взыскать за счет казны все расходы, понесенные в связи с незаконным административным преследованием.

Долгие годы вопрос о возможности такого возмещения являлся спорным. Суды принимали противоположные решения. Одни суды отказывали в удовлетворении соответствующих требований, мотивируя это отсутствием в действиях должностных лиц виновности и противоправности. Во многом эта позиция основывалась на разъяснениях Верховного Суда Российской Федерации, предписывающих взыскивать данные убытки только при наличии доказанной вины должностных лиц органов внутренних дел в необоснованном привлечении к административной ответственности. При этом подчеркивалось, что прекращение производства по делу об административном правонарушении само по себе не может свидетельствовать о незаконности действий государственного органа или должностного лица¹.

Другие, напротив, удовлетворяя заявленные требования, исходили из того, что именно сам факт прекращения дела об административном правонарушении свидетельствует о незаконности административного преследования лица и влечет у него право на возмещение убытков².

Неоднократно указанный вопрос становился предметом жалоб, направляемых в Конституционный Суд Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал

¹ См., например: определения от 15.01.2019 № 2–КГ18–12, от 16.04.2019 № 80–КГ19–2, от 23.07.2019 № 56–КГ19–8, от 20.08.2019 № 19–КГ19–12 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² См., например: Решение Волжского районного суда г. Саратова от 12.05.2017 по делу № 2–2826/2017; Решение Краснооктябрьского районного суда г. Волгограда от 22.09.2016 по делу № 2–5001/2016. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 19.11.2023).

правовую позицию, согласно которой из права на судебную защиту вытекает общий принцип, в силу которого правосудие нельзя было бы признать отвечающим требованиям равенства и справедливости, если расходы, понесенные в связи с судебным разбирательством, возлагаются на лицо, вынужденное прибегнуть к этим расходам в рамках судебного механизма обеспечения принудительной реализации своих прав, свобод и законных интересов. При этом не исключается дифференциация федеральным законодателем правил распределения судебных расходов, которые могут иметь свою специфику, в частности, в зависимости от объективных особенностей конкретных судебных процедур и лежащих в их основе материальных правоотношений¹. Возмещение судебных расходов обуславливается не самим по себе процессуальным статусом лица, в чью пользу принят судебный акт, разрешивший дело по существу, а вынужденным характером затрат, понесенных лицом².

Окончательная точка в этом вопросе поставлена в Постановлении КС РФ от 15.07.2020 № 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»³ (далее — Постановление № 36–П). Конституционный Суд Российской Федерации указал, что возмещение проигравшей стороной правового спора расходов другой стороны не обусловлено установлением ее виновности в незаконном поведении; критерием наличия оснований для возмещения является итоговое решение, определяющее, в чью пользу

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.07.2017 № 20–П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.01.2019 № 6–П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2020 № 36–П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

данный спор разрешен. Признание права на присуждение судебных расходов за лицом (стороной), в пользу которого состоялось судебное решение, соответствует принципу полноты судебной защиты, поскольку призвано возполнить лицу, чьи права нарушены, вновь возникшие и не обусловленные деятельностью самого этого лица потери, которые оно должно было понести для восстановления своих прав в связи с необходимостью совершения действий, сопряженных с возбуждением судебного разбирательства и участием в нем.

Конституционный Суд Российской Федерации определил, что ст. 15, 16, 1069 и 1070 ГК РФ не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не позволяют отказывать в возмещении расходов на оплату услуг защитника и иных расходов, связанных с производством по делу об административном правонарушении, лицам, в отношении которых дела были прекращены, со ссылкой на недоказанность незаконности действий (бездействия) или наличия вины должностных лиц.

В то же время во внимание принимаются основания прекращения производства по делу об административном правонарушении, поскольку расходы на оплату услуг защитника и иные расходы, связанные с производством по делу об административном правонарушении, взыскиваются не во всех случаях прекращения дела об административном правонарушении. Взыскание таких расходов возможно при прекращении данного дела вследствие отсутствия события или состава административного правонарушения либо ввиду недоказанности обстоятельств, на основании которых лицо привлекалось к административной ответственности, т. е. тогда, когда привлечение лица к административной ответственности признано незаконным вследствие того, что основания для его привлечения к административной ответственности отсутствовали или не были доказаны.

В пункте 19 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2021), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2021 г.¹, разъяснено,

¹ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2021. № 10.

что расходы на оплату юридических услуг, понесенные лицом в связи с обжалованием постановления о привлечении его к административной ответственности, подлежат возмещению независимо от наличия вины должностного лица, вынесшего указанное постановление, и в том случае, если постановление было отменено за отсутствием события правонарушения во внесудебном порядке вышестоящим должностным лицом.

Таким образом, с учетом вышеприведенных разъяснений высших судебных инстанций в настоящее время формируется устойчивая практика по взысканию судами расходов, связанных с незаконным производством по делу об административном правонарушении, а аргументы о недоказанности вины или отсутствии противоправности действий должностных лиц органов внутренних дел не могут являться самостоятельным и достаточным основанием для отказа в удовлетворении подобных исков¹. Иное толкование приводит к нарушению баланса частных и публичных интересов, принципа справедливости при привлечении граждан к публичной юридической ответственности и противоречит Конституции Российской Федерации.

Однако у публично-правового образования остается возможность оспаривать как сам факт несения соответствующих расходов, так и разумность и обоснованность их размера. В практике имеют место случаи отказа во взыскании расходов ввиду недоказанности их несения. Так, в одном из дел основанием отказа во взыскании расходов на оплату услуг представителя послужило предоставление стороной истца квитанций и приходных ордеров, не имеющих

¹ См., например: определения Верховного Суда Российской Федерации от 07.07.2020 № 44-КГ2-0-6-К7, от 15.09.2020 № 78-КГ20-30-К3, от 10.11.2020 № 7-КГ20-3-К2, от 24.11.2020 № 45-КГ20-15-К7, от 19.01.2021 № 51-КГ20-13-К8, № 55-КГ20-5-К8 и № 66-КГ20-12-К8, от 26.01.2021 № 45-КГ20-21-К7, от 02.02.2021 № 12-КГ20-7-К6 и № 36-КГ20-7-К2, от 16.03.2021 № 14-КГ20-23-К1, от 10.08.2021 № 11-КГ21-23-К6 и от 01.03.2022 № 41-КГ21-48-К4 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отношения к представлению интересов по рассматриваемому делу об административном правонарушении, а касающихся иного дела¹.

В другом случае истец, обращаясь в суд с иском о взыскании расходов по оплате услуг представителя в размере 15 000 руб., в исковом заявлении указал договор от 5 февраля 2021 г., условия которого предусматривали оказание услуг по подготовке и подаче искового заявления, представление интересов доверителя в суде первой инстанции по исковому заявлению о взыскании материального ущерба и компенсации морального вреда, а не на представление его интересов у мирового судьи по делу об административном правонарушении. Это послужило основанием для отказа в этой части иска².

В отношении уменьшения заявленного размера понесенных расходов на оплату услуг представителя как убытков, понесенных лицом при незаконном привлечении к административной ответственности, Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации была сформулирована правовая позиция, согласно которой суд вправе уменьшить их размер в разумных пределах³, с учетом фактического объема оказанных представителем услуг, их рыночной стоимости и т. д.

При рассмотрении исков о возмещении вреда, причиненного государственными органами и должностными лицами, обязательному установлению подлежит наличие причинной связи между противоправным деянием и наступившими имущественными и неимущественными последствиями. Установленный судом факт незаконности действий (бездействия) государственного органа (должностного лица) далеко не всегда означает, что именно это

¹ Решение Георгиевского городского суда Ставропольского края от 17.12.2020 № 2–1919/2020 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.09.2023).

² Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 12.04.2022 № 88–8224/2022 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.09.2023).

³ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2022), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 12.10.2022, определение Верховного Суда Российской Федерации от 10.03.2022 № 305–ЭС21–22671 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

действие (бездействие) явилось непосредственной причиной возникновения вреда. В судебной практике есть множество примеров, когда суд отказывает в иске, поскольку приходит к выводу, что противоправность действий государственного органа или должностного лица хотя и имела место, но это обстоятельство не повлекло причинение истцу убытков.

Так, например, Т. обратился в суд с требованием к Минфину РФ о компенсации морального вреда в соответствии со ст. 1069 ГК РФ. В качестве правовых оснований указал, что за совершение преступления он был осужден приговором суда. Судом при постановлении приговора была принята во внимание характеристика участкового уполномоченного полиции, в которой было указано, что Т. ранее привлекался к административной ответственности. Однако данные сведения не соответствуют действительности. Т. считает, что в результате действий участкового уполномоченного полиции суду была представлена ложная информация, содержащаяся в характеристике, в связи с чем просил взыскать с ответчика в его пользу компенсацию морального вреда. В суде установлено, что характеристика на Т. была выдана участковым уполномоченным М., который ошибочно указал, что Т. привлекался к административной ответственности. Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд констатировал, что сведения, указанные в характеристике на Т., вопреки доводам истца, не повлияли на назначение вида и размера наказания и никакого вреда не причинили. Причинно-следственной связи между содержанием характеристики и осуждением Т. не установлено¹.

Вред, причиняемый виновным противоправным поведением должностных лиц органов внутренних дел, может быть имущественным (убытки) и неимущественным (моральным) и подлежит возмещению в полном объеме. Убытки, как известно, включают в себя реальный ущерб и упущенную выгоду. К реальному ущербу могут относиться любые имущественные потери лица, связанные

¹ Решение Краснощековского районного суда Алтайского края от 10.02.2014 по делу № 2-466/2013 М-491/2013 2-18/2014 (2-466/2013;)-М-491/2013 2-18/2014 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.09.2023).

с незаконной деятельностью ОВД (например, утрата заработка либо иных доходов лица; повреждение (утрата) имущества, суммы выплаченных штрафов, судебных издержек, затраты на оказание юридической помощи, иные расходы). Что же касается упущенной выгоды, в практике случаи ее взыскания практически не встречаются, что обусловлено, как правило, отсутствием у потерпевшего соответствующих доказательств.

Компенсация морального вреда в соответствии с общим правилом, предусмотренным ст. 151 ГК РФ, возможна, если вред причинен действиями, нарушающими личные неимущественные права лица, либо посягающими на принадлежащие гражданину нематериальные блага. Нарушение имущественных прав может повлечь обязанность компенсировать моральный вред только в случаях, предусмотренных законом (ст. 1099 ГК РФ). Для обязательств, регулируемых ст. 1069 ГК РФ, никаких исключений из общего режима компенсации морального вреда законом не установлено. Анализ материалов судебной практики показывает, что в большинстве случаев лица, в отношении которых имел место факт незаконного возбуждения дела об административном правонарушении, заявляют требования не только о возмещении убытков, но и о компенсации морального вреда.

Согласно обобщению, проведенному на основе поступивших в Договорно-правовой департамент МВД России судебных актов, компенсация морального вреда по делам о взыскании убытков, обусловленных отменой постановления о привлечении к административной ответственности, была взыскана:

- в 2021 г. — на сумму 2 млн 856 тыс. рублей;
- в 2022 г. — на сумму 3 млн 973 тыс. рублей¹.

В настоящее время в судебной практике имеется два подхода по вопросу об условиях компенсации морального вреда. Согласно первому суды связывают необходимость компенсации морального вреда только с наличием либо отсутствием вины должностных лиц

¹ Обзор судебной практики по делам о взыскании судебных расходов, иных убытков и компенсации морального вреда в случае отмены постановления о привлечении к административной ответственности. М.: Договорно-правовой департамент МВД России, 2023.

государственного органа при вынесении протокола об административном правонарушении. Непредставление доказательств, подтверждающих правомерность действий должностного лица и отсутствие его вины, рассматривается как основание для возложения обязанности на казну Российской Федерации компенсировать моральный вред¹.

Например, истица обратилась с иском к Минфину России о взыскании расходов по оплате услуг защитника, компенсации морального вреда. В обоснование своих требований указала, что участковый уполномоченный полиции составил в отношении нее протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.27 КоАП РФ. Постановлением мирового судьи производство по делу было прекращено за отсутствием в действиях истицы состава административного правонарушения.

Обосновывая требование о возмещении морального вреда, истица указала на то, что незаконное привлечение к административной ответственности причинило ей нравственные и физические страдания. Как следует из ее пояснений, она претерпела много негативных эмоций, т. к. очень переживала и волновалась, чем было подорвано ее физическое здоровье, была крайне подавлена и унижена тем, что пострадало ее доброе имя. Суд посчитал требование о взыскании морального вреда по существу подлежащим удовлетворению, поскольку возбуждение административного преследования с последующим его прекращением в связи с отсутствием состава правонарушения, безусловно, влечет нравственные переживания по указанному поводу, а также создает неудобства от необходимости принимать меры к своей защите².

¹ Определения Первого кассационного суда общей юрисдикции от 21.04.2022 № 88–9305/2022 и от 18.05.2022 № 88–11871/2022, Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 26.01.2022 № 88–527/2022, Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 11.10.2022 № 88–20639/2022 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Решение Серышевского районного суда Амурской области от 04.06.2013 по делу № 2–217/2013 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 12.11.2023).

В силу второго подхода сам факт вынесения должностным лицом протокола по делу об административном правонарушении не является однозначным основанием компенсации морального вреда. Судами отмечается: то обстоятельство, что в дальнейшем дело об административном правонарушении прекращено в отношении истца, не свидетельствует о причинении ему морального вреда, т. к. действия должностного лица по возбуждению дела об административном правонарушении неимущественных прав истца не нарушили, негативных последствий в виде физических и нравственных страданий не повлекли. При привлечении к административной ответственности к истцу не применялись меры по ограничению его неимущественных прав, наказанию в виде административного ареста он не подвергался. Непредставление истцом иных доказательств несения нравственных и физических страданий фактом составления протокола об административном правонарушении влечет отказ в иске¹.

Так, в отношении Ш. капитаном полиции был составлен протокол об административном правонарушении по признакам ст. 17.7 КоАП РФ. Постановлением мирового судьи производство по делу об административном правонарушении прекращено за отсутствием признаков состава административного правонарушения. Ш. обратился в суд с требованием о взыскании с Минфина России денежной суммы в размере 190 145,2 рубля, из которых 44 500 рублей — оплата труда представителя в качестве защитника; 106 245,2 рубля — транспортные расходы; 40 000 рублей — компенсация морального вреда. Разрешая дело, суд счел доказанным факт причинения неправомерными действиями сотрудника полиции истцу убытков в виде оплаты труда представителя и транспортных расходов, но с учетом требований разумности и справедливости снизил их размер до 13 000 рублей и 2974,8 рубля соответственно. При этом в компенсации морального вреда судом отказано, поскольку

¹ См.: определения Второго кассационного суда общей юрисдикции от 28.10.2022 № 88–22552/2022, Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 22.03.2022 № 88–2672/2022, от 30.08.2022 № 88–7647/2022, от 20.09.2022 № 88–8085/2022, Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 22.03.2022 № 88–5153/2022. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 12.11.2023).

в ходе производства по делу об административном правонарушении личные неимущественные права Ш. нарушены не были, он не был привлечен к административной ответственности, не подвергался административному задержанию, доставлению, наказанию в виде административного ареста. Следовательно, по мнению суда, основания для взыскания компенсации морального вреда, предусмотренные ст. 1069 ГК РФ, отсутствуют¹.

Примечательно, что в данном случае суд не посчитал само по себе возбуждение дела об административном правонарушении и его последующее прекращение достаточным для удовлетворения требований о компенсации морального вреда.

В Постановлении № 36–П Конституционный Суд Российской Федерации существенно скорректировал существующие разногласия, разъяснив, что условием взыскания такой компенсации является вина причинителя вреда, если иное не установлено законом. Из этого следует, что когда вред из казны возмещается потерпевшему в порядке ст. 1069 ГК РФ, компенсация морального вреда включается в объем возмещения при установлении вины государственного органа или должностного лица. Если же вред возмещается в порядке ст. 1070 ГК РФ, то для компенсации морального вреда вина юридического значения не имеет. При этом прекращение производства по делу не означает факта установления незаконности действий должностного лица по составлению протокола об административном правонарушении и не влечет безусловной компенсации гражданину морального вреда за действия государственного органа.

Вместе с тем в новом разъяснении постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации о компенсации морального вреда² указано, что отсутствие в законодательном акте прямого указания на возможность компенсации причиненных нравственных

¹ Решение Уваровского районного суда Тамбовской области от 30.07.2018 по делу № 2–513/2018 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 12.11.2023).

² О практике применения судами норм о компенсации морального вреда: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2022 № 33 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2023. № 2.

или физических страданий по конкретным правоотношениям не означает, что потерпевший не имеет права на компенсацию морального вреда, причиненного действиями (бездействием), нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие ему нематериальные блага. Так, например, судом может быть взыскана компенсация морального вреда, причиненного гражданину, в отношении которого осуществлялось административное преследование, но дело было прекращено в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения либо ввиду недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены соответствующие постановление, решение.

Представляется, что приведенные разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации должны применяться судами в совокупности. Требования о компенсации морального вреда, причиненного незаконным административным преследованием, подлежат удовлетворению, во-первых, при доказанности истцом факта понесенных им нравственных и физических страданий (т. е. причинение морального вреда не презюмируется), а во-вторых, при установлении вины должностных лиц, решения (действия) которых этот вред причинили.

Процессуальный порядок обращения взыскания на средства казны Российской Федерации при исполнении судебных решений по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц, в настоящее время установлен главой 24.1. Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ). В качестве ответчика по искам о причинении вреда органами внутренних дел выступает государство в лице Минфина России, МВД России. Кто из названных государственных органов привлекается в качестве ответчика, зависит от категории спора. Так, если незаконные деяния сотрудника ОВД не повлекли вреда, изложенного в гипотезе п. 1 ст. 1070 ГК РФ, он подлежит возмещению согласно ст. 1069 ГК РФ как вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов. В этом случае вред возмещается за счет казны Российской Федерации и, как закреплено в п. 3 ст. 158 БК РФ, главный

распорядитель средств федерального бюджета выступает в суде от имени Российской Федерации в качестве представителя ответчика по искам к Российской Федерации по ведомственной принадлежности. В соответствии с подпунктом 100 п. 11 «Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»¹ МВД России осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета. Из этого следует, что ответчиком будет выступать Российская Федерация в лице МВД России, интересы которого в суде будут поддерживать представители территориальных органов.

В тех случаях, когда действия сотрудника охватываются гипотезой п. 1 ст. 1070 ГК РФ, субъектом, обязанным возместить вред и, соответственно, ответчиком по указанным искам является Российская Федерация, от имени которой в суде выступает Минфин России, поскольку эта обязанность ГК РФ, БК РФ или иными законами не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина (ст. 1071 ГК РФ). Такое разъяснение дано постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2019 г. № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»².

Отдельно следует отметить абз. 3 п. 14 названного постановления, который направлен на обеспечение доступности правосудия. В нем указано, что при неправильном определении в исковом заявлении государственного органа, выступающего от имени Российской Федерации, это не послужит поводом для отказа в принятии

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 (ред. от 06.11.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.12.2016. № 52 (Ч. V), ст. 7614.

² О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.05.2019 № 13 // Рос. газета. 2019. 7 июня. № 123.

искового заявления, его возвращения или оставления без движения. Напротив, суд при подготовке дела к судебному разбирательству сам определяет и закрепляет в судебном акте ответчиком Российскую Федерацию в лице надлежащего федерального органа государственной власти, наделенного полномочиями выступать от имени Российской Федерации в суде.

Статьей 242.2 БК РФ установлено, что для исполнения судебных актов по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов Российской Федерации или их должностных лиц за счет казны Российской Федерации, соответствующие документы направляются в Министерство финансов Российской Федерации. На главного распорядителя средств федерального бюджета, представлявшего в суде интересы Российской Федерации в соответствии с п. 3 ст. 158 БК РФ, возлагается обязанность направить в Минфин России информацию о результатах рассмотрения дела, при удовлетворении судом предъявленных требований информировать Минфин России о наличии оснований для обжалования судебного акта, а также предоставить информацию о результатах обжалования. Отсюда следует, что при удовлетворении иска на основании ст. 1069–1070 ГК РФ взыскание соответствующих средств за счет казны производится непосредственно с собственника казны, в рассмотренных случаях — с Российской Федерации. Бюджетные средства, которые распределяются главным распорядителям по ведомственной принадлежности, не могут быть использованы для возмещения вреда.

Особенностью рассмотрения данных категорий споров состоит также в том, что должностное лицо (сотрудник ОВД), действия которого причинили вред, следует привлекать в качестве третьего лица к участию в первоначальном деле о взыскании за счет казны Российской Федерации судебных расходов, иных убытков и компенсации морального вреда, поскольку права указанного лица могут быть затронуты в дальнейшем, предъявлении к нему регрессного иска. Неисполнение данного требования может рассматриваться в качестве основания для отмены судебных актов о взыскании денежных сумм в порядке регресса.

2.2. Условия регрессной ответственности

В судебной практике укоренился подход, согласно которому установленный вступившим в законную силу судебным решением факт прекращения производства по делу об административном правонарушении либо уголовному делу и возмещение потерпевшему вреда за счет средств казны Российской Федерации не свидетельствуют о незаконности действий должностного лица. Следовательно, далеко не по каждому подобному факту возможно предъявление регрессного требования. Рассматривая обоснованность регрессного иска, суды должны установить наличие всех условий ответственности причинителя вреда.

При этом наличие вступившего в законную силу судебного акта о возмещении вреда за счет средств казны по ст. 1069 и 1070 ГК РФ, равно как и его последующее исполнение, по мнению суда, не является достаточным доказательством подтверждения противоправности и виновности действий ответчика, поскольку во многих случаях сотрудники ОВД действуют в пределах своей компетенции. Вместе с тем ряд обстоятельств, установленных в рамках рассмотрения первоначального требования потерпевшего к казне, в силу преюдиции не нуждаются в повторном исследовании. Так, нет необходимости выявлять причинно-следственную связь между совершенным действием (бездействием) и причиненным вредом, определять размер этого вреда.

В ходе судебного разбирательства о взыскании выплаченной из казны суммы с конкретного сотрудника должны оцениваться именно его поведение с позиции законности, его вина, степень личного участия в исследуемой ситуации, причинно-следственная связь между произведенными за счет казны Российской Федерации выплатами по вступившему в законную силу судебному решению и противоправным поведением. Таким образом, юридически значимые обстоятельства, доказательство которых достаточно для «прямого» возмещения вреда, не идентичны обстоятельствам, имеющим значение для удовлетворения регрессных требований.

Анализ судебных решений по исследуемому предмету показывает, что особое значение и существенную сложность в механизме реализации регрессной ответственности имеет определение таких

условий, как противоправность поведения и вина причинителя вреда. Установление названных условий не вызывает затруднений при наличии вступившего в законную силу приговора суда в отношении сотрудника по так называемым «должностным преступлениям», предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации (например, ст. 114, 108, 286, 301). Как следует из ч. 4 ст. 61 ГПК РФ, вступивший в законную силу приговор суда по уголовному делу обязателен для суда, рассматривающего дело о гражданско-правовых последствиях действий лица, в отношении которого он вынесен, по вопросам, имели ли место эти действия и совершены ли они данным лицом. Характеристика действий (бездействия) сотрудника органа внутренних дел как противоправных (незаконных) в приговоре суда по уголовному делу, таким образом, снимает вопрос о необходимости отдельной оценки этого условия в рамках гражданского судопроизводства.

Так, например, решением Боханского районного суда Иркутской области № 2–443/2017 от 22 ноября 2017 г. иски Министерства финансов Российской Федерации к участковому уполномоченному Б. о взыскании материального ущерба в размере 50 000 рублей в порядке регресса удовлетворены. Суд исходил из того, что вина и незаконность действий Б. установлена вступившим в законную силу приговором Боханского районного суда Иркутской области от 29 февраля 2016 г., в соответствии с которым Б. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ, ему назначено наказание в виде трех лет лишения свободы. Таким образом, сумма ущерба, выплаченная Министерством финансов Российской Федерации за счет средств казны Российской Федерации по решению Кировского районного суда г. Иркутска от 31 марта 2017 г. в размере 50 000 рублей, подлежит взысканию с Б.¹

В некоторых ситуациях и при отсутствии приговора суда вина сотрудников в возмещении вреда за счет казны не вызывает сомнений. Так, в одном из дел, связанных с предъявлением регрессных требований МВД России к сотрудникам, не принявшим надлежа-

¹ Решение Боханского районного суда Иркутской области от 22.11.2017 по делу № 2–443/2017 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.12.2023).

щих мер по обеспечению сохранности изъятых игровых терминалов, что повлекло их утрату, суд, удовлетворяя иск, указал: «Ответчиками не были соблюдены условия хранения игровых терминалов, ни в одном процессуальном документе административного материала, отказного материала не указано место хранения изъятых игровых терминалов, ответчиками не были предприняты меры к своевременному возврату игровых терминалов их владельцу. В результате бездействия ответчиков терминалы были утрачены в неустановленное время при неустановленных обстоятельствах»¹.

Однако при отсутствии столь очевидных доказательств ситуация намного сложнее. Несмотря на существенную распространенность регрессных исков, доказывание по данной категории дел сопряжено со значительными трудностями, что обусловлено отсутствием конкретных критериев определения условий наступления регрессной ответственности, а также неоднозначностью ее правовой природы.

Так, оценка судом действий сотрудника на предмет наличия в них противоправности и виновности не отличается единообразием. Одни суды считают: противоправность (незаконность) действия сотрудника ОВД считается установленной, если из комплекса исследованных обстоятельств следует, что отмена постановления и прекращение производства по данному делу были обусловлены незаконностью протокола об административном правонарушении, «содержащего обстоятельства, не соответствующие действительности», в деле содержатся «факты, не нашедшие своего подтверждения в судебном заседании», «ошибки, незавершенные исправления, касающиеся существенных обстоятельств дела», «неполное описание события правонарушения». Другие придерживаются формальной позиции, согласно которой неправомерность действий сотрудника ОВД заключается в последующей отмене ранее вынесенных им решений, при этом зачастую суды не подвергают оценке факты, подтверждающие, что в момент составления протокола об административном правонарушении сотрудник дей-

¹ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2020 № 88–9028/2020 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ствовал законно, в пределах своих полномочий. Справедливости ради отметим, что данная позиция встречается все реже.

Обобщая существующие взгляды, выделим наиболее распространенные подходы к определению исследуемых условий регрессной ответственности.

1. Противоправность и вина считаются установленными, если сотрудником ОВД допущены нарушения законодательства¹. В рамках данного подхода обращается внимание на причины прекращения производства по делу об административном правонарушении, уголовному делу: ошибки, допущенные сотрудником при составлении протоколов, неполное выяснение обстоятельств, непроведение или некачественное проведение расследования и т. д. То есть речь идет о ненадлежащем исполнении обязанностей по сбору доказательств и их оформлению.

2. Противоправность и вина должны быть установлены вступившим в законную силу отдельным судебным решением². В данном случае противоправность поведения сотрудника ОВД возможно установить только в отдельном производстве, поскольку изначально предполагается, что сотрудник действовал в рамках полномочий, предоставленных ему законом. То есть доказыванию подлежит факт совершения действий (бездействия), которые находятся не в его компетенции по занимаемой должности.

3. Противоправность и вина устанавливаются в ходе служебной проверки³, которая проводится в соответствии с приказом МВД России от 26.03.2013 № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации». Регрессные требования удовлетворяются лишь в том случае, когда служебная проверка проведена надлежащим образом и ее результа-

¹ Апелляционное определение Кировского районного суда г. Волгограда от 31.08.2015 по делу № 11–41/2015 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 06.11.2023).

² Апелляционное определение Тверского областного суда от 18.07.2017 по делу № 33–3188/2017 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 06.11.2023).

³ Решение Волжского районного суда г. Саратова от 12.05.2017 по делу № 2–2826/2017 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 16.10.2023).

том является установление факта причинения вреда конкретным сотрудником третьему лицу в нарушение его должностного регламента и действующего законодательства.

Причем анализ практики иллюстрирует, что суды при рассмотрении регрессных требований не исходят из презумпции противоправности и виновности сотрудника, а напротив, требуют предоставления соответствующих доказательств от истца.

Так, решением Ленинского районного суда г. Тамбова по делу № 2–2291/2018 от 30 октября 2018 г. исковые требования Министерства финансов Российской Федерации о взыскании с П. и С. в пользу Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации 28 780 рублей оставлены без удовлетворения.

Суд установил, что 31 марта 2015 г. участковый уполномоченный полиции отделения участковых уполномоченных полиции и подразделения по делам несовершеннолетних Управления МВД России по г. Тамбову П. в отношении гражданина А. составил протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ. 31 марта 2015 г. оперативный дежурный УМВД России по г. Тамбову С. составил протокол № 558 об административном задержании А. на основании ст. 27.3 КоАП РФ.

Постановлением по делу об административном правонарушении судьи Октябрьского районного суда г. Тамбова от 1 апреля 2015 г. производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, в отношении А. прекращено в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Отказывая в иске, суд указал, что доводы истца о том, что судебными постановлениями доказана незаконность действий ответчиков, несостоятельны, т. к. в приведенном судебном решении, на котором основаны исковые требования, отсутствуют сведения о содержании и составе противоправных действий ответчиков. Поскольку не доказана совокупность необходимых условий, являющихся основанием для возложения на ответчиков ответственности по правилам п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ, иск не может быть удовлетворен. Составление протокола об административном правонарушении не свидетельствует о незаконности действий лица, его соста-

вившего, поскольку данные лица (сотрудники полиции) обладают такими полномочиями в силу закона¹.

В практике есть решения, когда даже допущенные сотрудниками при исполнении своих обязанностей нарушения требований законодательства и ошибки, послужившие основанием для взыскания за счет казны, не всегда расценивались судами как подтверждающие противоправность и вину.

Так, судом установлено, что инспектор Управления МВД России по Ярославской области Л. вынесла постановление о привлечении к административной ответственности в отношении Д. Последний обжаловал постановление, в результате чего оно было отменено, производство по делу прекращено по истечении срока давности привлечения к административной ответственности, а также взысканы расходы на оплату услуг представителя, оформление доверенности, оплату государственной пошлины. Министерство финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Ярославской области обратилось в суд с иском к Л. о возмещении материального ущерба в порядке регресса. Установлено, что поводом для отмены постановления о привлечении к административной ответственности стала техническая ошибка, допущенная Л. в части указания даты вынесения постановления, которое впоследствии было отменено. Суд апелляционной инстанции не усмотрел в действиях Л. незаконных (противоправных) действий (бездействия), а также вины в причинении вреда. Доводы суда сводились к тому, что из материалов дела не усматривается, что вред был причинен в результате незаконных действий ответчицы — инспектора <...> Л. Напротив, ответчица действовала в пределах предоставленных ей законом полномочий. Указанные нарушения и недостатки стали возможными в связи с большим объемом работы в результате невнимательности².

¹ Решение Ленинского районного суда г. Тамбова от 30.10.2018 по делу № 2–2291/2018 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.11.2023).

² Апелляционное определение Ярославского областного суда от 12.03.2015 по делу № 33–875/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, техническая ошибка, допущенная сотрудником при исполнении служебных обязанностей, не послужила основанием для предъявления требования о возмещении вреда в порядке регресса, ее совершение не расценено как противоправное поведение.

В другом деле инспектор по исполнению административного законодательства Центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения Государственной инспекции по безопасности дорожного движения Главного управления МВД России по Алтайскому краю Ч. незаконно вынес постановление по делу об административном нарушении о назначении Д. административного наказания в виде административного штрафа по ч. 1 ст. 12.16 КоАП РФ. Жалоба Д., поданная вышестоящему должностному лицу — начальнику Центра автоматизированной фиксации административных правонарушений О., оставлена без удовлетворения. Д. обратился в суд, производство по делу об административном правонарушении прекращено решением Индустриального районного суда г. Барнаула в связи с отсутствием в действиях Д. состава административного правонарушения. Д. взыскал с казны Российской Федерации убытки, расходы по уплате госпошлины и расходы за оказанные юридические услуги. Однако в удовлетворении последующего регрессного иска, предъявленного МВД России к О., суд отказал со ссылкой на то, что «нарушение требований действующего законодательства при принятии решения по конкретному административному делу не свидетельствует о виновных, противоправных действиях ответчика, которые влекут возникновение обязанности возмещения вреда, причиненного соответствующей казне»¹. Таким образом, действия должностного лица, необоснованно отказавшего в удовлетворении жалобы, не считаются неправомерными и не влекут для него имущественных санкций, если только не будет доказан их умышленный характер при заведомом знании о невиновности лица. Полагая, данная позиция заслуживает поддержки, поскольку, реализуя свои полномочия, должностные лица имеют право на внутреннее убеждение и субъективную оценку фактов и обстоятельств.

¹ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13.09.2022 № 88–16176/2022 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При взыскании ущерба в порядке регресса необходимо представить доказательства, подтверждающие наличие в действиях сотрудника органов внутренних дел таких нарушений законодательства, которые связаны с ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, и именно их совершение обусловило последнее признание полученных доказательств недопустимыми, повлекло отмену ранее принятых процессуальных решений.

При этом далеко не любое процессуальное нарушение, допущенное при производстве по уголовному делу, является достаточным для возложения регрессной ответственности на сотрудника, его допустившего. Например, процессуальную деятельность следователя контролирует руководитель следственного органа, осуществляется прокурорский надзор. Необходимо установить, что именно незаконные действия (бездействие), решения следователя привели к возникновению права на реабилитацию. При этом ни вынесение оправдательного приговора, ни выявление факта нарушения следователем положений УПК РФ в ходе расследования сами по себе не являются доказательством вины следователя и не достаточны для возложения на него регрессной ответственности.

Противоправность поведения сотрудника органа внутренних дел должна быть установлена не только указанием на факт нарушения законодательства, но и ненадлежащего осуществления публичных функций как представителя власти, что повлекло нарушение прав граждан и юридических лиц. В данном случае важно показать, в чем содержание публичной функции, осуществляемой сотрудником органов внутренних дел по отношению к гражданину или юридическому лицу, нарушение каких норм права со стороны сотрудника органа внутренних дел стало причиной того, что граждане и юридические лица вынуждены были обратиться за юридической помощью и, соответственно, нести расходы.

Таким образом, противоправность в действиях сотрудника органов внутренних дел в зависимости от фактических обстоятельств причинения ущерба казне Российской Федерации может быть доказана обвинительным приговором, прекращением производства по делу об административном правонарушении, когда отмена постановления о привлечении к административной ответственности явилась следствием незаконности протокола об административном правонарушении (либо допущенной халатности при его оформлении),

заключением служебной проверки, судебными актами об удовлетворении исковых требований о возмещении ущерба на основании ст. 1069 и 1070 ГК РФ (при условии участия в соответствующем разбирательстве сотрудников органов внутренних дел, чьи незаконные действия привели к привлечению к ответственности Российской Федерации, в качестве третьих лиц) и другими доказательствами.

При установлении противоправности и виновности действий сотрудника ОВД, связанных с привлечением лиц к уголовной или административной ответственности, многие суды требуют доказательства совершения сотрудником намеренных действий, имеющих своей целью привлечение к такой ответственности заведомо невиновного. Такой подход представляется излишне категоричным, поскольку предполагает только умышленную форму вины. Думается, в рассматриваемых ситуациях нельзя исключать и неосторожную форму вины сотрудника (особенно грубую неосторожность), которая может выражаться в халатности, попустительстве, юридической безграмотности при исполнении своих профессиональных обязанностей.

Если основанием для отмены вынесенного должностными лицами МВД России решения явились ошибки, допущенные иными органами и организациями (медицинскими работниками, почтой, судом при нарушении порядка извещения сторон и пр.), очевидно, что вина сотрудников МВД отсутствует. В таких случаях иск в порядке регресса может быть предъявлен к соответствующим органам и организациям.

В качестве положительного примера можно привести дело Р. А. Логинова, подавшего жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации, по итогам которой было принято Постановление № 36–П¹. Основанием для отмены протокола по делу об адми-

¹ 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 [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2020 № 36–П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нистративном правонарушении, составленного в отношении Р. А. Логинова должностным лицом МВД России, явились нарушения при проведении процедуры медицинского освидетельствования, допущенные медицинскими работниками. После взыскания в пользу Р.А. Логинова убытков, связанных с отменой постановления по делу об административном правонарушении, УМВД России по Тюменской области организовало предъявление к медицинской организации иска о взыскании выплаченных денежных средств в порядке регресса, который удовлетворен судом¹.

Как известно по общему правилу, предусмотренному ст. 1064 ГК РФ, вред, причиненный правомерными действиями, возмещению не подлежит. Правоохранительная деятельность сопряжена с вмешательством в сферу частных интересов отдельных лиц, связана с применением мер административного и уголовно-процессуального принуждения, и в целях обеспечения социально значимых интересов в определенных ситуациях вредоносные способы реализации профессиональных функций являются оправданными и необходимыми. Для оценки правомерности профессиональной деятельности сотрудника правоохранительного органа, повлекшей ущерб, имеет значение, была ли она единственно возможным вариантом поведения и мог ли сотрудник избежать наступления негативных последствий. Причинение вреда при этом должно быть минимальным и являться крайней, вынужденной мерой в сложившейся ситуации.

Сотрудник ОВД, исполняя свой профессиональный долг, должен иметь право на внутреннее убеждение и осуществление законного уголовного (административного) преследования, принимать любое решение, исходя из совокупности фактов и имеющихся доказательств. На момент принятия решения он может быть убежден в правильности своих действий, имеющиеся доказательства будут подтверждать необходимость принятия конкретного процессуального решения. Последующее изменение ситуации может быть вызвано различными причинами (от изменения показаний, самоого-

¹ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.09.2022 № Ф04-5523/2022 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вора до фальсификации доказательств). Поэтому вопрос об установлении виновности конкретного сотрудника и противоправности его действий требует тщательной проработки.

Существование проблемы доказывания противоправности действий (бездействия) сотрудника ОВД и его вины для целей возмещения вреда в порядке регресса обуславливается отсутствием в действующем законодательстве требований к порядку условий ее установления, служащих необходимой гарантией разумного осуществления должностными лицами права усмотрения в ходе осуществления профессиональной деятельности. Это является причиной колебания судебной практики от применения доказательственной презумпции противоправности и виновности действий (бездействия) сотрудника ОВД в каждом конкретном случае до выдвижения дополнительных требований к установлению условий удовлетворения регрессных исков при очевидности допущенных нарушений.

Определение размера регрессной ответственности сотрудников органов внутренних дел и порядок ее реализации

3.1. Определение размера регрессной ответственности

Не меньшую сложность, чем условия ответственности, в институте регресса представляют также вопросы определения ее размера. На первый взгляд, все достаточно просто: размер регрессного возмещения должен соответствовать сумме, выплаченной регредииентом за регрессата. Упущенная выгода регредиента не входит в состав регрессного требования, при ее наличии регредиент имеет право предъявить регрессату отдельное (отличное от регресса) требование о ее возмещении.

Однако анализ материалов судебной практики позволяет констатировать отсутствие единообразия по вопросу о том, что включается в объем возмещения вреда в порядке регресса при взыскании с сотрудников ОВД. В структуре этого вреда выделяется ущерб, который был возмещен потерпевшему за счет средств казны по ст. 1069, 1070 ГК РФ, и судебные расходы, которые понес потерпевший, например, на услуги представителя. Широкое распространение имеет подход, согласно которому при оценке регрессного вреда, если решение суда о возмещении по ст. 1069, 1070 ГК РФ исполнено в полном объеме (включая судебные расходы, иные убытки и компенсацию морального вреда), факт причинения ущерба казне в заявленной сумме подтвержден, тогда, соответственно, эта сумма и подлежит взысканию с непосредственного причинителя¹.

¹ Определения Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 22.01.2020 № 88–620/2020, Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 24.07.2020 № 88–13392/2020, Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21.07.2020 № 88–11225/2020, Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28.01.2021 № 88–1048/2021 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

Однако существует и противоположное суждение: «Судебные расходы, как на оплату услуг представителя, так и по оплате госпошлины по гражданскому делу, взысканные с Российской Федерации, не могут быть взысканы в порядке регресса с сотрудника, так как не подпадают под понятие прямого действительного ущерба, возникшего вследствие причинения вреда при исполнении трудовых обязанностей, и не являются убытками по смыслу статьи 15 Гражданского кодекса Российской Федерации»¹. Аналогичное мнение распространено и в отношении исключения из размера регрессного возмещения компенсации морального вреда, т. к. «с учетом ее правовой природы она не может быть признана убытками по смыслу действительного прямого ущерба, который заложен в нормах трудового законодательства»².

Вместе с тем согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в п. 3.2 Постановления № 36–П, «возмещение расходов на оплату услуг защитника и иных расходов, связанных с производством по делу об административном правонарушении, не исключает предъявления при наличии оснований уполномоченным органом в регрессном порядке требований о возмещении соответствующих государственных расходов к лицу, виновные действия (бездействие) которого обусловили необоснованное возбуждение дела об административном правонарушении». Данный подход видится вполне обоснованным, поскольку расходы лица, незаконно привлеченного к уголовной или административной ответственности, на оплату услуг представителя включаются в размер причиненного вреда и взыскиваются за счет казны, следовательно, они подлежат взысканию в порядке регресса при доказанности противоправности действий соответствующего должностного лица и его вины.

В отношении компенсации морального вреда дополнительно следует отметить, что включение ее в состав регрессного требования

¹ Решение Советского районного суда г. Нижнего Новгорода от 30.07.2020 по делу № 2–1202/2020 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

² Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 31.03.2020 по делу № 88–6479/2020 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

будет зависеть от первоначального решения судом вопроса об обоснованности ее взыскания за счет казны, о чем было указано выше.

Еще более серьезные проблемы возникают при определении судами возможности ограничения размера подлежащего возмещению в порядке регресса вреда. В судебной практике отсутствует единое мнение относительно отраслевой природы подлежащих применению норм, что является следствием неоднозначной оценки сущности регрессной ответственности. В одних случаях суды квалифицируют регрессную ответственность сотрудника ОВД в аспекте материальной ответственности работника и применяют нормы трудового законодательства об ограничении ее размера, в других — указывают на гражданско-правовую природу возникших правоотношений и применяют нормы гражданского законодательства о взыскании ущерба в полном объеме, в третьих — констатируют смешанную правовую природу и применяют в совокупности нормы и гражданского, и трудового законодательства.

Как известно, статья 241 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ) содержит общее правило, согласно которому за причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка. При этом полная материальная ответственность работника, не заключившего договор о такой ответственности, наступает лишь в специально предусмотренных в законе (ст. 243 ТК РФ) случаях (в частности, умышленного причинения ущерба, причинения ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, причинения ущерба в результате преступных действий работника, установленных приговором суда, причинения ущерба в результате административного проступка, если таковой установлен соответствующим государственным органом, и ряд других).

В правоприменительной практике существенное распространение имеет позиция, согласно которой на регрессные правоотношения распространяются положения ч. 4 ст. 33 Закона о полиции: «За ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, территориальному органу, подразделению полиции либо организации, входящей в систему указанного федерального органа, сотрудник полиции несет материальную ответ-

ственность в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации. Правило аналогичного смыслового содержания присутствует и в Законе о службе в ОВД (ч. 6 ст. 15).

Суды считают, что поскольку нормы специального законодательства не закрепляют статус сотрудника полиции как должностного лица, несущего полную материальную ответственность за вред, причиненный работодателю, правоотношения сторон в части, касающейся материальной ответственности, регулируются нормами ТК РФ.

Эта же позиция свое косвенное подтверждение нашла и в п. 9 Обзора практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками ОВД, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба), где приведено положение, в силу которого при разрешении спора по иску органа внутренних дел о привлечении сотрудника к материальной ответственности суду следует учитывать нормы ст. 250 ТК РФ о возможности снижения размера ущерба исходя из материального и семейного положения работника¹.

При рассмотрении регрессных требований указанные правила трактуются судами следующим образом: денежная компенсация ущерба, выплаченная за счет казны по вине сотрудника ОВД, отождествляется с «ущербом, причиненным сотрудником соответствующему органу внутренних дел»². Соответственно, возмещение вреда в порядке регресса рассматривается как частный случай ма-

¹ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 15.11.2017) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 10.

² Апелляционное определение Мурманского областного суда от 05.05.2016 по делу № 33–1399/2016 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.12.2023).

материальной ответственности сотрудника, что позволяет судам применять нормы трудового законодательства, ограничивающие размер ответственности среднемесячным заработком работника (сотрудника ОВД), и, более того, снижать размер этой и без того ограниченной ответственности, с учетом имущественного и семейного положения причинителя вреда¹. При этом именно на истца возлагается обязанность по доказыванию вины ответчика. Принцип презумпции вины ответчика, как в гражданско-правовых отношениях, здесь не применяется.

С регрессным иском может обратиться не только МВД России, но и Минфин России. Суды признают, что, поскольку Минфин России был привлечен к участию в гражданском деле в качестве ответчика, им же исполнено решение суда, в этой связи предъявление им регрессного требования является правомерным². Однако доводы о том, что сотрудник ОВД не состоит в трудовых отношениях с Минфином России и данные отношения должны регулироваться исключительно нормами гражданского законодательства, материальный ущерб причинен ответчиком непосредственно Российской Федерации, судами отвергаются как основанные на ошибочном толковании норм права, регулирующих спорные правоотношения, поскольку для сотрудников ОВД работодателем является Российская Федерация³.

Причины, по которым суды занимают такую позицию, скорее связаны с тем, что отношения службы рассматриваются как некий аналог трудовых отношений, в которых служащий выполняет порученную ему функцию, и нельзя допустить чрезмерное возложение на него как на «слабую сторону» бремени возмещения убытков в полном объеме. Допущение возможности возмещения вреда в полном объеме, в сравнении с обычным работником, не будет

¹ См.: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 13.07.2021 по делу № 33–10307/2021 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 10.05.2018 по делу № 33–4954/2018 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.12.2023).

³ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда по делу № 33–6332/20 (2–161/2020) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

способствовать как формированию инициативы поступления на службу, так и принятию служащим необходимых решений¹.

В рамках другого подхода нормы, содержащиеся в ч. 3 и 4 ст. 33 Закона о полиции (а также в ч. 5 и 6 ст. 15 Закона о службе в ОВД) расцениваются как имеющие самостоятельное правовое значение, поскольку применяются к различным по своей природе правоотношениям. Часть 3 ст. 33 Закона о полиции, ч. 5 ст. 15 Закона о службе в ОВД регулируют гражданско-правовые отношения, связанные с причинением внедоговорного вреда и порядком его возмещения. Основанием возникновения обязательственных правоотношений, о которых идет речь в указанных нормах, является причинение вреда третьим лицам противоправными действиями (бездействием) сотрудника ОВД, и его возмещение за счет средств федерального бюджета.

В свою очередь, часть 4 ст. 33 Закона о полиции и ч. 6 ст. 15 Закона о службе в ОВД опосредуют трудовые (служебные) взаимоотношения сотрудника как работника и органа внутренних дел как работодателя. В качестве основания возникновения обязанности по возмещению вреда здесь выступает причинение ущерба органу внутренних дел непосредственно данным сотрудником. Поэтому применение указанных норм, равно как и ст. 241 ТК РФ, к правоотношениям регрессной ответственности, возникшей в связи с произведенным из казны возмещением причиненного вреда, несовместимо с ее гражданско-правовой (а не трудово-правовой) природой.

Отметим, что единой позиции по исследуемому вопросу нет не только в практике, но и в науке². Одни цивилисты исходят из того, что сотрудники государственных органов несут регрессную ответственность на основе норм служебно-трудового законодательства, поскольку причинение вреда ими связано с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на них должностных обя-

¹ Ершов О. Г., Жданова А. Н. О регрессной ответственности служащих // Российский судья. 2021. № 8. С. 20.

² См.: Илюшина М. Н. Регрессные требования Министерства финансов Российской Федерации в механизме возмещения имущественного вреда, причиненного незаконными действиями работников полиции // Гражданское право. 2019. № 2. С. 22.

занностей, следовательно, требование в порядке регресса является разновидностью требования о взыскании материального ущерба, понесенного нанимателем по вине работника, а имущественная ответственность работника регулируется нормами трудового права. Другие указывают, что порядок предъявления регрессного требования государством к виновным должностным лицам должен быть предусмотрен гражданским законодательством, а не трудовым, поскольку вытекает из гражданских правоотношений.

Часть 5 ст. 15 Закона о службе в ОВД определяет, что размер регрессного требования, предъявляемого к сотруднику, соответствует размеру выплаченного из казны возмещения. Эта норма должна рассматриваться как специальная по отношению к нормам трудового права и иметь приоритет применения, поскольку ч. 2 ст. 3 Закона о службе в ОВД устанавливает, что к порядку прохождения службы трудовое законодательство применяется subsidiarily, только если соответствующие отношения напрямую не урегулированы специальными актами.

Полагаем, что к регрессным обязательствам с участием сотрудников ОВД нормы трудового права об ограниченной материальной ответственности должны применяться тогда, когда действия сотрудников не связаны с реализацией властно-административных полномочий и вред возмещается органом внутренних дел как казенным учреждением за счет денежных средств, находящихся в его оперативном управлении, на основании общей нормы, закрепленной в ст. 1068 ГК РФ об ответственности юридического лица за вред, причиненный его работниками (например, в случаях совершения сотрудником ОВД дорожно-транспортного происшествия на служебном автомобиле). Если же вред, причиненный сотрудником ОВД, возмещается по основаниям, предусмотренным ст. 1069 и 1070 ГК РФ, сумма возмещения взыскивается именно с казны Российской Федерации, а не за счет имущества, переданного государством в оперативное управление МВД России. Поэтому предъявление регрессного требования основывается на п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ, а его размер в соответствии с ч. 5 ст. 15 Закона о службе, как правило, должен соответствовать размеру выплаченного возмещения.

Приведенные аргументы, по нашему мнению, являются достаточным обоснованием неприменения норм трудового законодательства, ограничивающих материальную ответственность работника, к регрессной ответственности сотрудников ОВД. Вместе с тем это не препятствует при определении размера ответственности применять дифференцированный подход и, в зависимости от характера правонарушений актов и действий и при установлении обстоятельств, связанных с личностью ответчика и его материальным положением, уменьшать сумму взыскиваемого в порядке регресса вреда в соответствии с п. 3 ст. 1083 ГК РФ.

3.2. Порядок реализации регрессной ответственности

Важное значение имеет определение момента возникновения права регрессного требования к непосредственному нарушителю. В литературе высказывается мнение, что таким моментом является момент совершения должностным лицом незаконных действий, повлекших в последующем возмещение вреда Российской Федерацией¹. Однако данный тезис представляется глубоко ошибочным, противоречащим самой природе регресса. Как было указано выше, регрессное право требования является производным от основного обязательства по возмещению вреда за счет казны Российской Федерации и возникает только после его надлежащего исполнения. Ни момент совершения незаконного действия сотрудником, ни вступление в силу решения суда о взыскании средств с казны не порождают право регресса.

Если потерпевший не получил судебного решения о привлечении казны Российской Федерации к гражданско-правовой ответственности по ст. 1069, 1070 ГК РФ и не осуществил свое право на возмещение вреда при исполнении судебного решения в соответствии с требованиями бюджетного законодательства, регрессные требования предъявлены быть не могут.

¹ Кузнецова А. Д. Регрессная ответственность должностных лиц при реабилитации невиновного // Российский судья. 2021. № 7. С. 6.

Обращение в суд с исковыми требованиями о взыскании ущерба, причиненного казне Российской Федерации, в порядке регресса возможно только после исполнения Минфином России вступившего в законную силу решения суда, которым на основании ст. 1069 и 1070 ГК РФ за счет средств казны Российской Федерации произведено взыскание. При этом факт возмещения ущерба должен быть подтвержден платежным поручением, удостоверяющим перечисление денежных средств взыскателю. Суд не вправе удовлетворить регрессный иск, если на момент вынесения решения истец не возместил причиненный вред.

Согласно пункту 3.2 ст. 158 БК РФ главный распорядитель средств федерального бюджета выступает в суде от имени Российской Федерации в качестве представителя истца по искам о взыскании денежных средств в порядке регресса в соответствии с пунктом 3.1 ст. 1081 ГК РФ к лицам, чьи действия (бездействие) повлекли возмещение вреда за счет казны Российской Федерации. Соответственно, право предъявить регрессный иск в интересах Российской Федерации закреплено за федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. То есть истцом по регрессному иску к сотруднику ОВД выступает МВД России в лице представителя, полномочия которого подтверждаются надлежаще оформленной доверенностью. Помимо МВД России, аналогичным правом законодатель наделил Минфин России. Ответчиком по регрессному иску выступает должностное лицо (или несколько лиц), из-за поведения которого (которых) возмещен вред за счет казны.

Механизм взыскания в порядке регресса ущерба, причиненного казне Российской Федерации, в судебном порядке можно условно разделить на несколько этапов:

- 1) подготовительный, который включает в себя сбор фактического материала, анализ судебных актов об удовлетворении исковых требований о возмещении ущерба на основании ст. 1069 и 1070 ГК РФ, определение надлежащего ответчика, анализ наличия условий регрессной ответственности, оценку совокупности имеющихся доказательств, принятие мер по досудебному возмещению ущерба.

Как указывалось выше, действующими нормативными правовыми документами предписывается по каждому случаю возмещения вреда за счет казны проводить расследование с целью установления виновных лиц и последующего взыскания с них средств, выплаченных государством. Для реализации этих предписаний в органах внутренних дела проводятся служебные проверки;

2) подготовка и предъявление в суд искового заявления. Исковое заявление должно соответствовать требованиям ст. 131–132 ГПК РФ. В тексте искового заявления необходимо изложить обстоятельства, обусловившие причинение вреда, и указать ссылки на доказательства, подтверждающие позицию истца.

Исковое заявление может быть подано в суд на бумажном носителе или в электронном виде, в т. ч. в форме электронного документа (ч. 1 ст. 131 ГПК РФ).

К исковому заявлению о возмещении ущерба в порядке регресса, помимо документов, перечисленных в ст. 132 ГПК РФ, прилагаются доказательства, подтверждающие выплату потерпевшему денежных средств в качестве компенсации причиненного ущерба в заявленном размере (платежные поручения);

3) судебное разбирательство, в ходе которого устанавливаются основания (факт возмещения имущественного ущерба потерпевшему за счет средств казны Российской Федерации) и условия регрессной ответственности.

Стоит учитывать, что далеко не все суды придают результатам служебной проверки серьезное доказательственное значение. Если ранее материалы проведенной органами внутренних дел служебной проверки, по результатам которой сотрудник привлекался к дисциплинарной ответственности за допущенные им нарушения, признавались, как правило, достаточными для привлечения его к регрессной ответственности, то в настоящее время позиция судебных органов существенно изменилась: в ряде случаев отказ в удовлетворении регрессных исков обусловлен тем, что материалы служебной проверки — это внутриведомственный акт, который не может заменить судебное решение при установлении противоправности в действиях (бездействии) сотрудника ОВД и его вины. Иногда суд указывает, что заключение служебной проверки не является право-

применительным актом, констатирующим основания и вид юридической ответственности должностных лиц¹, не имеет для суда преюдициального значения².

Так, например, оставляя апелляционную жалобу УМВД России по Ульяновской области без удовлетворения, Ульяновский областной суд указал, что «квалификация работодателем действий (бездействия) сотрудника как нарушение должностных обязанностей, предусмотренных должностной инструкцией, в заключении служебной проверки не является доказательством совершения незаконных действий (бездействия), которые бы состояли в причинной связи с произведенным из казны возмещением расходов при производстве по делу об административном правонарушении»³.

В другом похожем деле суд, отказывая ГУ МВД России по Волгоградской области в удовлетворении регрессного требования к сотруднику, привел в обоснование следующие аргументы. В отношении ответчика Г. была проведена служебная проверка, по результатам которой подтвердился факт причинения материального вреда Российской Федерации. Однако результаты служебной проверки нельзя считать допустимым доказательством, поскольку отсутствовали сведения, какие именно незаконные действия были совершены ответчиком. А сами действия должны быть противоправны с позиции той отрасли, которой осуществляется их регулирование. Таким образом, со стороны ГУ МВД России по Волгоградской области не было доказано факта противоправности в поведении Г.⁴

¹ См.: Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29.07.2020 № 88–7541/2020 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Решение Шилкинского районного суда Забайкальского края по делу № 2–15/2022 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 19.11.2023).

³ Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 21.01.2020 по делу № 33–340/2020 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 17.11.2023).

⁴ Решение Волжского городского суда Волгоградской области от 14.07.2016 по делу № 2-5352/2016. URL: <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal> (дата обращения: 11.11.2023).

В условиях достаточно ограниченных возможностей доказывания противоправного поведения сотрудников ОВД отрицать факты, установленные материалами служебной проверки, нецелесообразно. Вместе с тем чтобы заключение служебной проверки было признано допустимым и достаточным доказательством, подтверждающим противоправность действий ответчика, в нем должны содержаться сведения о конкретных незаконных действиях (бездействии) сотрудника, обстоятельства, подтверждающие наличие причинно-следственной связи, а именно что в результате допущенных нарушений со стороны конкретного сотрудника ОВД причинен ущерб казне Российской Федерации.

Если материалы служебной проверки свидетельствуют, что вред причинен сотрудником как представителем власти в нарушение должностной инструкции и действующего законодательства третьему лицу при осуществлении им публичной функции, что повлекло нарушение абсолютных прав граждан и юридических лиц, то игнорировать данные обстоятельства при доказывании противоправного поведения, служащего в целях возложения регрессной ответственности, нельзя. Такие обстоятельства должны быть объективно оценены судом. Правильно собранные доказательства, предоставленные в рамках процессуального законодательства, — это залог успешного разрешения дела.

В то же время процесс оценки доказательств на предмет относимости, допустимости и достоверности, а также достаточности и взаимной связи доказательств в их совокупности строится на субъективной оценке (внутреннем убеждении) конкретного судьи. В связи с этим один и тот же набор доказательств в одном деле получает положительную оценку суда, в другом деле — отрицательную.

Вне зависимости от последующей правовой оценки к исковому заявлению о привлечении к регрессной ответственности должны приобщаться:

- 1) копия вступившего в законную силу решения о привлечении казны Российской Федерации в лице МВД России как главного распорядителя бюджетных средств к ответственности по ст. 1069, 1070 ГК РФ;

- 2) заключение служебной проверки, подтверждающее факт совершения дисциплинарного проступка, выразившегося в нарушении

нии норм законодательства; обстоятельства, подтверждающие вину сотрудника; обстоятельства, из которых усматривается, что незаконными действиями (бездействием) сотрудник причинил вред гражданам или юридическим лицам, а также то, в чем этот вред выразился;

3) приказ о привлечении сотрудника к дисциплинарной ответственности.

Непроработанным в действующем законодательстве является вопрос о порядке добровольного возмещения сотрудником ОВД причиненного ущерба, например в ситуации, когда сотрудник с заключением служебной проверки, содержащем выводы о его виновности в причинении ущерба казне Российской Федерации, согласен, но не в состоянии возместить всю сумму единовременно, но готов добровольно возмещать денежные средства по частям в рассрочку. Представитель МВД России на основании доверенности не имеет полномочий на заключение подобных соглашений от имени Российской Федерации. Также отсутствуют критерии предоставления такой рассрочки (период, сумма и т. п.).

В условиях отсутствия соответствующего законодательного регулирования в территориальные органы МВД России направлено письмо Договорно-правового департамента МВД России «О добровольном возмещении вреда, причиненного казне Российской Федерации»¹, в котором разъяснен порядок добровольного возмещения вреда, причиненного сотрудниками ОВД Российской Федерации. Согласно его содержанию сотрудник имеет право внести денежные средства в кассу соответствующего подразделения МВД России либо перечислить их через лицевой счет администратора доходов в доход федерального бюджета. При этом в финансовую службу подразделения МВД России необходимо представить заключение служебной проверки и заявление, составленное виновным лицом в свободной форме, о намерении возместить ущерб в досудебном порядке (добровольно), в котором указывается дата составления, сумма ущерба и способ его возмещения.

Полагаем, что данный порядок нуждается в нормативном закреплении, которое бы определило возможность заключения со-

¹ Подготовлено на основании указания из ГУ МВД России по Московской области от 13.08.2018 № 25/20922.

глашений от имени Российской Федерации о возмещении ущерба, причиненного казне, с сотрудниками ОВД, вопросы предоставления рассрочки и отсрочки платежа. Это позволило бы возместить ущерб, причиненный казне, в полном объеме и избежать длительных судебных разбирательств.

При решении вопроса о привлечении сотрудника органа внутренних дел к регрессной ответственности необходимо учитывать срок исковой давности. Обращение с регрессным иском по его истечении, даже при наличии достаточной для удовлетворения такого иска совокупности доказательств, не гарантирует его удовлетворение, поскольку ответчик вправе применить процессуальное средство защиты — заявление о пропуске срока исковой давности. Как известно, пропуск срока исковой давности, о котором заявлено стороной спора, является самостоятельным основанием для отказа в иске.

Срок исковой давности зависит от юридической квалификации правоотношений между государством и сотрудниками органов внутренних дел, вытекающих из регрессных требований в связи с причинением ущерба третьим лицам. Как указывалось ранее, в судебной практике не выработан единый подход к такой квалификации. Если суд исходит из того, что регрессная ответственность — это гражданско-правовая конструкция, то применяется срок исковой давности, равный трем годам (п. 1 ст. 196 ГК РФ). Если применять к регрессному правоотношению нормы трудового права о материальной ответственности работника, то срок исковой давности составляет один год (ст. 392 ТК РФ).

При определении начала течения срока исковой давности необходимо учитывать позицию Верховного Суда Российской Федерации¹, согласно которой дата начала течения срока на обращение с иском о возмещении ущерба в порядке регресса определяется моментом выплаты из казны третьему лицу суммы убытков, причиненных должностным лицом при исполнении служебных обязанностей. Ошибочным признается исчисление срока исковой давности с момента вступления в законную силу решения суда о выплате из казны.

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 03.02.2020 № 46–КГ19–31 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Заключение

Реформирование системы ОВД и правоприменительная практика породили необходимость регламентации порядка и условий привлечения сотрудников ОВД к различным видам ответственности за нарушения, допущенные в связи с выполнением служебных обязанностей. Целью специальных норм и правил является обеспечение соответствия существующих и предъявляемых к сотруднику личных, профессиональных и деловых качеств, способностей выполнять задачи повышенной сложности, устойчивость и неприятие коррупционных проявлений и т. п.

В свете сказанного значение института регрессной ответственности сотрудников ОВД сложно переоценить. С одной стороны, данный институт, представляя собой один из видов юридической ответственности, выступает эффективным средством укрепления законности в сферах административного и уголовного производства, дисциплинирует сотрудников, стимулируя их к надлежащему поведению. С другой — не всегда оправданное ситуацией, в которой действует сотрудник, возложение на него имущественных санкций не способствует достижению положительных результатов в служебной деятельности, косвенно содействуя проявлению пассивности и безынициативности, апатии, нежеланию выполнять служебные обязанности и продолжать службу в органах внутренних дел. В таком случае публичный интерес существенно ограничивает частный.

Следует учитывать, что условия применения механизма прямой и регрессной ответственности не тождественны друг другу, и для того, чтобы институт регресса мог быть задействован как средство, обеспечивающее законность в органах внутренних дел, требуется в каждом конкретном случае провести кропотливую подготовительную работу, направленную на то, чтобы установить и доказать противоправность (незаконность) действий (бездействия) конкретного сотрудника ОВД, причинно-следственную связь между его действиями (бездействием) и наступившими вредными последствиями, а также вину в соответствующей степени.

Проведенное исследование убедительно проиллюстрировало наличие серьезных проблем в реализации норм о регрессной ответственности за причиненный вред. Анализ судебной практики позволяет сделать вывод об отсутствии единообразия подходов к оценке судами основания и условий наступления регрессной ответственности, определение ее размера, что предопределяет необходимость разработки правового механизма возврата в казну Российской Федерации выплаченных денежных сумм за неправомерные действия (бездействие) ОВД. Баланса публичного и частного интереса, на достижение которого постоянно ориентирует Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях по иным категориям дел по вопросу регресса на уровне правоприменения, пока не найдено.

Представляется, что решение судами тех или иных вопросов должно основываться на понятных законодательных предписаниях и не может полностью зависеть от того, какую из существующих противоположных правовых позиций решит избрать в конкретном случае суд. Поэтому задача законодателя – устранить существующие противоречия в механизме реализации регрессной ответственности.

Имеющаяся правоприменительная неопределенность должна носить временный характер. Необходимо установить четкие критерии обстоятельств, которые должны подлежать доказыванию при рассмотрении дел по регрессным требованиям к сотрудникам полиции, уделив особое внимание механизму доказывания противоправности и вины сотрудника. Следует дополнить действующее законодательство более категоричной формулировкой, в соответствии с которой противоправность (незаконность) действий сотрудника ОВД, связанных с привлечением к уголовной или административной ответственности, требует доказательства совершения им намеренных действий, имеющих своей целью привлечение к такой ответственности заведомо невиновного, либо проявления халатности, попустительства, юридической безграмотности при исполнении своих профессиональных обязанностей. Формальные отмена или изменение решения, принятого сотрудником при осуществлении служебных обязанностей, не должны рассматриваться

как достаточное основание для удовлетворения регрессных требований.

Также следует законодательно уточнить и порядок определения размера регрессных требований, в частности, определив, что нормы трудового законодательства об ограниченной материальной ответственности работника к данным отношениям не применимы. Заслуживает внимания и проработка вопроса о добровольном возмещении сотрудником причиненного вреда, порядке перечисления соответствующих средств в казну, возможность отсрочки и рассрочки соответствующих платежей.

Также очевидно, что механизм добровольного возмещения вреда в порядке регресса в полную силу может заработать лишь при наличии понятной процедуры привлечения к регрессной ответственности, единообразного определения объема возмещаемого вреда. В условиях же наличия разноплановых правовых позиций судов, проанализированных в настоящей работе, вряд ли он будет востребован на практике.

Продуманная законодательная политика, направленная на реализацию озвученных предложений, оказала бы значительное влияние на совершенствование института регрессной ответственности сотрудников ОВД, поспособствовав тем самым достижению баланса частных и публичных интересов в правоохранительной сфере.

Список литературы

1. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51–ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14–ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: федеральный закон Российской Федерации от 21.11.2011 № 329–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48, ст. 6730.

5. О полиции: федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 30.11.2011 № 342–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49, ст. 7020.

II. Материалы судебной практики

7. 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 Феде-

рации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.2009 № 9–П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2023).

8. По делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содействие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.2005 № 5–П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2023).

9. 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. Шарифутдинова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2020 № 36–П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2023).

10. О практике применения судами норм о компенсации морального вреда: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2022 № 33 // Рос. газета. 2022. 25 ноября.

11. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федера-

ции 15.11.2017) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 10.

12. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 11.05.2016 по делу № 33–2243/2016. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.12.2023).

13. Апелляционное определение Кировского районного суда г. Волгограда от 31.08.2015 по делу № 11–41/2015. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 06.11.2023).

14. Апелляционное определение Мурманского областного суда от 05.05.2016 по делу № 33–1399/2016. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.12.2023).

15. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 10.05.2018 по делу № 33–4954/2018. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.12.2023).

16. Апелляционное определение Тверского областного суда от 18.07.2017 по делу № 33–3188/2017. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 06.11.2023).

17. Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 21.01.2020 по делу № 33–340/2020. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 17.11.2023).

18. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 29.09.2016 по делу № 11–13950/2016. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.12.2023).

19. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28.01.2021 № 88–1048/2021. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.09.2023).

20. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21.07.2020 № 88–11225/2020. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 12.12.2023).

21. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 22.01.2020 № 88–620/2020. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 12.12.2023).

22. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 24.07.2020 № 88–13392/2020. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 12.12.2023).

23. Решение Боханского районного суда Иркутской области от 22.11.2017 по делу № 2–443/2017. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.11.2023).

24. Решение Волжского районного суда г. Саратова от 12.05.2017 по делу № 2–2826/2017. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.11.2023).

25. Решение Дзержинского районного суда г. Волгограда от 11.10.2018 по делу № 2–6973. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.11.2023).

26. Решение Дзержинского районного суда г. Волгограда от 16.05.2017 по делу № 2–7764/2017. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 12.12.2023).

27. Решение Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 06.04.2016 по делу № 2–2125/2016. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.11.2023).

28. Решение Ленинского районного суда г. Тамбова от 30.10.2018 по делу № 2–2291/2018. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.11.2023).

29. Решение Оленинского районного суда Тверской области от 21.06.2017 № 2–61/2017. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.11.2023).

30. Решение Переволоцкого районного суда Оренбургской области от 23.01.2015 по делу № 2–49/2015. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.11.2023).

31. Решение Серышевского районного суда Амурской области от 04.06.2013 по делу № 2–217/2013. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 20.10.2023).

32. Решение Уваровского районного суда Тамбовской области от 30.06.2018 по делу № 2–513/2018. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 20.10.2023).

III. Научная литература

33. Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. М.: Юриздат, 1940. 192 с.

34. Бублик И. Г., Селиванов А. С., Черепанова О. С. Участковый уполномоченный полиции как участник обязательств вследствие причинения вреда. Барнаул: БЮИ МВД России, 2020. 56 с.

35. Варшавский К. М. Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда. М.: Юридич. изд-во НКЮ РСФСР, 1929. 228 с.

36. Веницкий Л. В., Муллахметова Н. Е. О регрессной ответственности должностных лиц, виновных в незаконном уголовном преследовании // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 15. № 2. С. 49–54.

37. Гольмстен А. Х. Опыт построения общего учения о праве регресса // Журнал Министерства юстиции. СПб.: Сенат. Тип., 1911. № 9. С. 1–35.

38. Гомберг Б. И. Гражданская ответственность без вины в отношениях внедоговорных по Гражданскому кодексу: Ст. 404 и ст. 407 Гражданского кодекса // Право и жизнь. 1927. № 1. С. 12–22.

39. Духовской М. В. Русский уголовный процесс. Издание для студентов. М.: Тип. А. П. Поплавского, 1910. 448 с.

40. Ершов О. Г., Жданова А. Н. О регрессной ответственности служащих // Российский судья. 2021. № 8. С. 19–24.

41. Жарикова Е. В. К понятию регрессных обязательств // Проблемы гражданского права. 2010. № 8. С. 38–42.

42. Зяблина М. В., Великая Е. В. Предъявление прокурорами регрессных исков в связи с принятием судами решений о возмещении реабилитированным лицам вреда, причиненного незаконным (необоснованным) уголовным преследованием // Законность. 2016. № 4. С. 13–17.

43. Илюшина М. Н. Регрессные требования Министерства финансов Российской Федерации в механизме возмещения имущественного вреда, причиненного незаконными действиями работников полиции // Гражданское право. 2019. № 2. С. 21–25.

44. Кабанова И. Е. Влияние гражданско-правового принципа полного возмещения вреда на регулирование отношений по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда // Право и экономика. 2017. № 3. С. 69–74.

45. Камышанский В. П., Карнушин В. Е. Некоторые особенности правоотношения гражданско-правовой ответственности публичных образований // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 10 (07).

46. Колесниченко О. В., Ищук Я. Г. Институт регресса как средство, обеспечивающее законность в органах внутренних дел // Полицейская и следственная деятельность. 2019. № 3. С. 36–44.

47. Корнеева О. В. Противоправность (незаконность) действий (бездействия) сотрудника органов внутренних дел как условие возмещения вреда в порядке регресса: проблема доказывания в контексте обеспечения гарантий профессиональной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 6. С. 96–104.

48. Королев И. И. Особенности возмещения (компенсации) вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (часть первая) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 6. С. 170–190; 2016. № 1. С. 175–192; 2016. № 2. С. 240–251.

49. Кузнецова А. Д. Регрессная ответственность должностных лиц при реабилитации невиновного // Российский судья. 2021. № 7. С. 3–6.

50. Кун А. П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1984. № 3. С. 91–95.

51. Лазаревский Н. Н. Ответственность за убытки, причиняемые должностными лицами. СПб., 1905. 728 с.

52. Михайленко О. В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике. М.: Волтерс Клувер, 2007. 352 с.

53. Новицкий И. Б. Регрессные обязательства между социалистическими хозяйственными организациями. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1952. 184 с.

54. Обеспечение законности при возмещении реабилитированным гражданам вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности: научно-методические рекомендации. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. 68 с.

55. Панова И. В. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями административных органов: история вопроса, ответственность за убытки // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 43–49.

56. Рыбалов А. О. Еще раз об ответственности государства и его органов. Комментарий к Определению Конституционного Суда Российской Федерации // Закон. 2013. № 12. С. 106–109.

57. Смирнов В. Т. Регрессные иски в обязательствах из причинения вреда. М.: Госюриздат, 1960. 133 с.

58. Устав уголовного судопроизводства: Статьи 595–764. Систематический комментарий. Вып. 4 / Астров П. И., Гернет М. Н., Гогель С. К., Грузенберг М. О. и др.; под ред.: Гернет М. Н. М.: Изд. М. М. Зива, 1915. 320 с.

59. Феофилактов А. С. Регрессные требования к работнику: проблемы соотношения гражданского и трудового законодательства // Трудовое право. 2010. № 2. С. 63–73.

60. Флейшиц Е. А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М., 1951. 239 с.

61. Чернова Е. Г. Актуальные проблемы гражданско-правовой ответственности сотрудников органов внутренних дел // Научный портал МВД России. 2020. № 2. Ст. 122–132.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика и правовые основы регрессной ответственности сотрудников органов внутренних дел.....	6
1.1. Понятие регрессной ответственности	6
1.2. Становление и развитие института регрессной ответственности сотрудников органов внутренних дел в российском правовом порядке	12
Глава 2. Основания и условия регрессной ответственности сотрудников органов внутренних дел	24
2.1. Основания регрессной ответственности	24
2.2. Условия регрессной ответственности	42
Глава 3. Определение размера регрессной ответственности сотрудников органов внутренних дел и порядок ее реализации	53
3.1. Определение размера регрессной ответственности.....	53
3.2. Порядок реализации регрессной ответственности.....	60
Заключение	67
Список литературы	70

Научное издание

Черепанова Ольга Сергеевна

**Регрессная ответственность
сотрудников органов внутренних дел**

Монография

Редактор
Корректурa,
компьютерная верстка

Ю.С. Жолобова

С.В. Калининой

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.

Лицензия Плр № 020109 от 05.07.1999 г.

Подписано в печать 06.05.2024. Формат 60х90 1/16.
Ризография. Усл. п.л. 4,9. Тираж 30 экз. Заказ 177.
Барнаулский юридический институт МВД России.
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; бюи.мвд.рф.