

# ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

---

---

**Роман Викторович Граф**

*Аспирант кафедры  
конституционного и международного  
права Поволжского института управления  
им. П. А. Столыпина (РАНХиГС)  
E-mail: rvgraf@mikasar.ru*

## **Нормативные основания возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и должностных лиц**

***Аннотация:** актуальность предложенной работы обусловлена проблемой отсутствия единого подхода (теоретического, нормативного, правоприменительного) к реализации конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного в результате нарушения его органами и должностными лицами прав человека. Значение исследуемого права заключается в том, что оно направлено на защиту граждан, пострадавших от незаконных действий органов государственной власти и их должностных лиц, и призвано способствовать укреплению законности в деятельности органов государственной власти. Предметом исследования выступают нормы конституционного и отраслевого законодательства, подтверждающие публично-правовой характер правоотношений в сфере обеспечения конституционного права на возмещение государством вреда. Целью исследования является установление нормативных оснований возмещения государством вреда. Этим предопределено использование системного, диалектического, сравнительного методов и метода формальной логики. Существенной новизной настоящей работы является выделение фактических и юридических (нормативных или правовых) оснований возникновения обязанности государства по возмещению вреда, причиненного личности. Новизна исследования заключается также в авторском обосновании публично-правового механизма возмещения такого вреда, выделении его характерных черт, отличающих его от частноправового механизма. Результаты исследования направлены на переосмысление*

*теоретических взглядов об основаниях ответственности за причинение вреда государством, совершенствование категориального аппарата и нормативных установлений.*

**Ключевые слова:** конституционное право на возмещение государством вреда; институт возмещения государством вреда; публично-правовой механизм возмещения вреда.

**Roman Viktorovich Graph**

*Postgraduate Student of the department of  
Constitutional and International Law,  
Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin  
(RANEPА – the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration)*

### **Legislative Frameworks of State Restitution of Harm, Caused by Illegal Actions (Inaction) of Statutory Bodies and Officials**

**Annotation:** *the relevance of the article is caused by the absence of the unified approach (theoretical, legislative, law-enforcing ones) to application of constitutional right on restitution from the state caused by breaches of human rights by statutory bodies and officials. The significance of the studied right is due to the fact that it is applicable to the defense of citizens suffered from illegal actions of statutory bodies and their officials; and due to the fact that it is created to help to strengthen the legitimacy of statutory bodies' activities.*

*The subject of the present research is represented by the laws of constitutional and sectoral legislation confirming public and legal features of legal correlations in the sphere of ensuring constitutional right on restitution from the state. The purpose of the article is to indicate legislative frameworks for restitution from the state. It justifies the author's choice of systematic, dialectic, and comparative methods as the well as the method of formal logics. The author indicates actual and legal (both ones, legislative and juridical) grounds for appearing of state responsibility to compensate harm caused to the individual; this component serves the newness of the research. The other facts serving the newness of the article are the authorial justification of public and legal mechanism of restitution of such a harm and indication of its peculiar features distinguishing it from private legal mechanisms. The results of the research are aimed at redefining the theoretical views on reasons for responsibility for harm caused by state, improvement of categorical apparatus and legislative institutions.*

*Keywords: constitutional right on restitution from the state; institution of restitution from the state; public and legal mechanism of restitution.*

Неотъемлемым элементом правовой культуры является признание и обеспечение реального гарантирования прав и свобод человека, то, что составляет содержание концепта «культура прав человека». Это, в свою очередь, предполагает наличие у государства как основного адресата (обязанного лица) норм о правах и свободах человека и гражданина не только позитивных обязательств по их обеспечению, но и конституционной ответственности за нарушение основных прав.

Согласно статье 53 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Исходя из буквальной формулировки данной нормы государство принимает на себя обязанность возместить вред, противоправно причиненный его органами и должностными лицами. Таким образом, в первом приближении данная норма Основного Закона закрепляет деликтную ответственность государства за причинение вреда, основанием которой выступают незаконные действия (бездействие) органов государственной власти.

Статья 53 Конституции РФ фактически закрепляет ответственность государства за противоправный вред, причиненный личности. Учитывая, что данная норма не конкретизирует ни характер такого вреда, ни сферу общественных отношений, где могут складываться указанные деликтные правоотношения, необходимо поставить вопрос об основаниях возникновения у государства обязанности возместить причиненный вред.

В специальной литературе принято выделять нормативные, или юридические основания юридической ответственности, с одной стороны, и фактические (юридико-фактические) основания — с другой. Сторонники данной точки зрения под нормативным основанием понимают конкретную юридическую норму или совокупность норм, которые закрепляют возложение неблагоприятных последствий в случае совершения лицом предусмотренного в ней деяния (действия или бездействия), закрепляют условия, вид и меру такой ответственности. Фактическое же основание представляет собой само правонарушение, противоправное деяние, за которое соответствующей нормой права предусматривается юридическая ответственность.

Все это относится и к ответственности за причинение вреда. Так, например, А. М. Гатин отмечает, что «основания ответственности за

причинение вреда можно поделить на фактические и юридические. Фактическим основанием является причинение вреда одним лицом другому. Юридическим основанием служит закон, охраняющий имущественное положение потерпевшего и предписывающий причинителю возместить причиненный вред» [1, с. 255].

Впрочем, существует и другая точка зрения, сторонники которой наряду с этими двумя основаниями юридической ответственности выделяют решение судебного, административного или иного органа, уполномоченного привлекать правонарушителя к юридической ответственности, – процессуальное основание юридической ответственности. Е. М. Заболотских отмечает: «Любая реальная юридическая ответственность имеет три основания: нормативное (систему регулирующих ее правовых норм), фактическое (неправомерные деяния субъектов права), процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам)» [2, с. 62].

Аналогичным образом в качестве оснований конституционно-правовой ответственности, которая стала объектом пристального исследования в доктрине конституционного права в последние годы, большинство авторов выделяют два основания: юридическое и фактическое [3, с. 40; 4, с. 47; 5, с. 102].

Как нам представляется, можно выделить фактические и юридические (нормативные или правовые) основания возникновения обязанности государства по возмещению вреда, причиненного личности, которые находятся в тесной взаимосвязи: «...Вопрос о юридическом основании может быть рассмотрен с позиций нормативно-правового и сущего (действительного, свершившегося); ответственность конкретного индивида возникает с момента совершения им правонарушения. Поэтому можно говорить о единстве нормативно-правового (на основании чего) и фактического (за что) основания юридической ответственности» [6, с. 339]. Между тем, по нашему мнению, конституирующим значением обладают именно юридические основания ответственности, в целом, и основания возмещения вреда, в частности, поскольку на основе соответствующих норм права осуществляется определение фактического основания возникновения соответствующей обязанности. Последнее же представляет собой юридический факт, влекущий возникновение конкретных правоотношений, связанных с возмещением причиненного вреда.

Дифференцированный подход к разграничению юридических и фактических оснований ответственности представляется нам весьма важным и значимым именно в отношении конституционной ответственности, поскольку, как справедливо отмечается в специальной литературе, «в отличие от уголовной или административной ответственности здесь не

определен четкий круг нормативных, фактических и процессуальных оснований реализации конституционно-правовой ответственности» [7, с. 54]. Кроме того, как отмечает Н. В. Витрук, «особенностью нормативно-правовой характеристики (описания) конституционных нарушений (деликтов) является то, что они, как правило, не формулируются в виде конкретных составов (как это имеет место относительно административных правонарушений и уголовных преступлений), а конструируются, выводятся из конституционных положений, имеющих высокую степень обобщения и абстракции» [6, с. 196]. Как нам представляется, возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц, реализуется посредством ряда самостоятельных разноотраслевых институтов (нормативных или юридических оснований), каждый из которых предполагает различные фактические основания возмещения такого вреда.

На первый взгляд, положения ст. 53 Конституции РФ представляют собой деликтное обязательство государства, т. е. обязательство, вытекающее из причинения вреда. Как отмечается в специальной литературе, «свое продолжение данная норма получила в гражданском законодательстве, определившем основные правила, регулирующие порядок, условия и пределы имущественной ответственности» [8, с. 341]. Судья Конституционного Суда РФ Л. О. Красавчикова, комментируя данную конституционную норму, полагает подобное положение дел вполне обоснованным, поскольку именно гражданское законодательство среди своих основных начал «предусматривает восстановление нарушенных прав (ст. 1) с использованием для этого широкого круга различных способов защиты (ст. 12), включающих как полное возмещение убытков (ст. 15), так и компенсацию морального вреда (ст. 151)» [9, с. 468].

Статья 16 Гражданского кодекса РФ фактически воспроизводит данную конституционную норму в несколько расширенном содержании, закрепляя, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Вместе с тем в данной статье содержатся определенные уточнения конституционного положения ст. 53 Основного Закона. Во-первых, в части круга потерпевших от незаконных действий органов государственной

власти – называется не только физическое, но и юридическое лицо (что полностью соответствует правовым позициям Конституционного Суда РФ). Во-вторых, в части субъекта, обязанного такой вред возместить – конкретизируются соответствующие публичные образования (Российская Федерация или субъект Российской Федерации), а также закрепляется ответственность муниципального образования за вред, причиненный органами местного самоуправления. Наконец (в-третьих), под вредом, причиненным лицу действиями органов государственной власти, понимаются убытки, т. е. расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода) (ст. 15 ГК РФ).

В главе 59 «Обязательства вследствие причинения вреда» Гражданский кодекс РФ закрепляет конструкцию общего деликта – причинения вреда незаконными действиями органов государственной власти и должностных лиц (ст. 1069). Данная формула предполагает доказывание противоправности действий соответствующих органов и лиц или незаконности изданного ими акта, а их вина в совершении данного деяния презюмируется.

Помимо этой общей формулы деликта с участием органов государственной власти Гражданский кодекс РФ вводит два «специальных деликта»: а) причинение вреда в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности и б) причинение вреда при осуществлении правосудия. В первом случае причиненный вред должен возмещаться независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Во втором – напротив, не действует презумпция вины причинителя вреда, а вина судьи должна быть установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Указанные нормы в своей совокупности образуют формальное основание (одно из многих) юридической ответственности государства за причинение вреда незаконными действиями органов государственной власти и их должностных лиц, которая выражается в обязанности такой вред возместить.

Следует отметить, что в юридической доктрине сложились различные подходы к отраслевой принадлежности института возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц, в целом [10, с. 10–16].

Сторонники частноправовой концепции возмещения вреда государством исходят из того, что вред в данном случае возникает в результате нарушения субъективных гражданских прав и имеет имущественный характер (или, в случае морального вреда, предполагает имущественную компенсацию), а, следовательно, возмещение такого вреда предполагает восстановление нарушенных гражданских прав и возмещение причиненного имущественного ущерба. При этом государство выступает как деликвент, который несет ответственность за противоправные действия своих органов и должностных лиц, подобно тому как юридическое лицо отвечает за вред, причиненный его работниками.

Другие ученые полагают, что, во-первых, отношения по возмещению государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц не отвечают признакам диспозитивности и равенства сторон, характерным для гражданско-правовых отношений [11, с. 123–134; 12, с. 42–50]. Во-вторых, объектом посягательства со стороны властных органов и их должностных лиц являются не гражданско-правовые, а конституционные права и свободы, конституционно-правовой статус человека и гражданина. Поэтому и деликт в данном случае имеет особый публично-правовой или конституционный характер. Кроме того, (в-третьих) весьма интересным является тот аргумент сторонников публично-правовой природы рассматриваемых отношений, что возмещение вреда, причиненного органами государственной власти, предполагает не только национальный порядок, но и может осуществляться межгосударственными органами (например, Европейским судом по правам человека)[13].

Необходимо отметить, что общая конфронтация частноправовой и публично-правовой концепций возмещения государством вреда, причиненного действиями органов государственной власти и должностных лиц, представляется несколько непонятной. Конечно, можно спорить о механизмах возмещения государством вреда в отдельных отраслевых сегментах, например, в рамках института реабилитации, однако нельзя отрицать, что некоторые институты (случаи) возмещения такого вреда априори не могут быть ассимилированы гражданским законодательством. Например, это относится к реабилитации жертв политических репрессий, репрессированных народов, возмещению вреда, причиненного в результате аварии на Чернобыльской АЭС и в результате

других глобальных катастроф, и т. п.

Так, например, И. А. Андреева справедливо полагает, что по смыслу ст. 53 Конституции РФ государство как субъект, действующий в публичных интересах, несет обязанность по возмещению вреда, как причиненного третьими лицами (например, в результате техногенных аварий и катастроф), так и причиненного правомерными действиями органов государственной власти и должностных лиц (причинение вреда правомерными действиями при предотвращении террористического акта)[13].

В связи с этим мы поддерживаем точку зрения тех авторов, которые полагают, что институт возмещения государством вреда носит комплексный или конституционно-правовой характер, включая в себя как классические деликтные обязательства государства, регулируемые гражданским законодательством, так и публично-правовой порядок возмещения вреда, причиненного органами государственной власти [14, с. 11–18].

На сложную природу и комплексный характер данных отношений, в частности обращает внимание Т. Н. Нешатаева: «Представляется, что институт ответственности органов публичной власти за вред, причиненный физическим и юридическим лицам в ходе осуществления своих функций, действительно имеет сложную природу и может быть реализован лишь как комплексный правовой механизм» [15, с. 34].

Для нас с позиции исследования нормативных оснований возмещения государством вреда в данном случае важно, что, во-первых, российское законодательство может закреплять наряду с «общим» порядком возмещения вреда, предусмотренным гражданским законодательством, «специальные» механизмы. Данные специальные механизмы вводятся законодателем в связи с тем, что многолетний и массовый характер политических репрессий затрудняет использование общих процедур возмещения вреда в порядке гражданского судопроизводства. Поэтому действующим законодательством закрепляется публично-правовой механизм возмещения такого вреда, который предполагает использование упрощенных процедур. При этом государством признается публично-правовое обязательство по возмещению вреда, причиненного в результате политических репрессий, и устанавливается объем публично признаваемого вреда.

Таким образом, фактически в настоящее время в Российской Федерации существуют два независимых механизма возмещения вреда: публично-правовой и частноправовой.

Характерные черты первого:

1) он распространяется на конкретные, точно определенные случаи;



2) причиненный вред презюмируется в определенном объеме, а размеры компенсаций точно определяются для значительных групп лиц;

3) многие предусмотренные компенсации имеют сходство с мерами социальной поддержки;

4) порядок применения определяется специально принятым законодательством, относящимся преимущественно к сферам конституционно-правового и административно-правового регулирования.

Характерные черты второго:

1) он распространяется на широкий перечень случаев причинения имущественного, а в ряде случаев и неимущественного ущерба;

2) размер причиненного вреда, так же как и суммы компенсаций определяются для каждого конкретного случая;

4) порядок применения определяется общими нормами гражданского и гражданско-процессуального законодательства.

Сложно отдать однозначное предпочтение какому-либо из приведенных механизмов, да, как нам представляется, это и не нужно. Оптимальным видится использование в отечественном правовом пространстве обоих этих механизмов таким образом, чтобы второй дополнял первый.

В то же время, именно в силу массового характера такого вреда государству приходится использовать «усредненный», деиндивидуализированный механизм возмещения вреда. Между тем в определенных случаях возникает необходимость учесть особый характер причиненного вреда или особые обстоятельства его причинения (например, в случае причинения вреда в результате террористического акта может быть установлена грубая небрежность со стороны органов государственной власти или должностных лиц и т. п.).

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Гатин А. М. Гражданское право : учеб. пособие. М. : Дашков и К, 2007.

2. Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления : науч.-практ. пособие. М. : Проспект, 2011.

3. Авдеенкова М. П. Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации : дис. ... канд. юрид. наук. М. : 2003.

4. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1980.

5. Колосова Н. М. Конституционная правовая ответственность в РФ. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушения конституционного законодательства РФ. М. : Городец, 2000.

6. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности.

2-е изд., испр. и доп. М. : НОРМА, 2009.

7. Тарабан Н. А. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: историко-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 54 – 58.

8. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М. П. Авдеенкова, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М. : Статут, 2013.

9. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь и др. : под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : Инфра-М, 2011.

10. Афанасьев С. Ф., Макарова Н. А. Юридическая природа компенсации, присуждаемой за нарушение права на судопроизводство или исполнение судебного акта в разумный срок, и ее связь с цивилистическим процессом (в свете КАС России) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 10 – 16.

11. Безлепкин Б. Т. Возмещение вреда, причиненного гражданину судебно-следственными органами. М. : Изд-во Академии МВД СССР, 1979.

12. Бойцова Л. В. Гражданин против государства? // Общественные науки и современность. 1994. № 4. С. 42–50.

13. Андреева И. А. Возмещение вреда государством как конституционно-правовой институт [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. URL: <http://www.hse.ru/data/2011/01/27/> (дата обращения: 16.10.2019).

14. Мельничук Г. В. Реабилитация как межотраслевой институт российского права // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 11 – 18.

15. Нешатаева Т. Н. Решения Европейского суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику. монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.

### References

1. Gatin A. M. Grazhdanskoe pravo : ucheb. posobie. [Civil law : training manual] М. : Dashkov i K, 2007.

2. Zabolotskih E. M. Otvetstvennost' dolzhnostnyh lic i organov mestnogo samoupravleniya : nauch.-prakt. Posobie. [Responsibility of officials and local authorities: scientific-practical tutorial] М.: Проспект, 2011.

3. Avdeenkova M. P. Konstitucionno-pravovaya otvetstvennost' v Rossii: problemy stanovleniya i realizacii : dis. ... kand. yurid. nauk. [Constitutional and legal responsibility in Russia: problems of formation

and implementation: Abstract of Juridical candidate diss.] M., 2003.

4. Zrazhevskaya T. D. Otvetstvennost' po sovetскому gosudarstvennomu pravu. [Responsibility according to the Soviet state law] Voronezh: Izd-vo Voronezh. un-ta, 1980. P. 47.

5. Kolosova N. M. Konstitucionnaya pravovaya otvetstvennost' v RF. Otvetstvennost' organov gosudarstvennoj vlasti i inyh sub"ektov prava za narusheniya konstitucionnogo zakonodatel'stva RF. [Constitutional legal responsibility in the Russian Federation. Responsibility of state authorities and other legal entities for violations of the constitutional legislation of the Russian Federation] M. : Gorodec, 2000.

6. Vitruk N. V. Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti. 2-e izd., ispr. i dop. [General theory of legal responsibility. 2nd edition, revised and enlarged] M. : NORMA, 2009.

7. Taraban N. A. Konstitucionno-pravovaya otvetstvennost' v izbiratel'nom prave: istoriko-pravovoj aspekt // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. [Constitutional and legal responsibility in the electoral law: historical and legal aspect // Constitutional and municipal law] 2015. № 7. S. 54–58.

8. Konstituciya Rossijskoj Federacii. Doktrinal'nyj kommentarij (postatejnyj) [The Constitution of the Russian Federation. Doctrinal commentary (itemized)] / M. P. Avdeenkova, A. N. Golovistikova, L. YU. Grudcyna i dr.; ruk. avt. kol. YU. A. Dmitriev, nauch. red. YU. I. Skuratov. 2-e izd., izm. i dop. M.: Statut, 2013.

9. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (postatejnyj) [Commentary on the Constitution of the Russian Federation (itemized)] / L. V. Andrichenko, S. A. Bogolyubov, N. S. Bondar' i dr.; pod red. V. D. Zor'kina. 2-e izd., peresmotr. M. : Norma : Infra-M, 2011.

10. Afanas'ev S. F., Makarova N. A. YUridicheskaya priroda kompensacii, prisuzhdaemoj za narushenie prava na sudoproizvodstvo ili ispolnenie sudebnogo akta v razumnyj srok, i ee svyaz' s civilisticheskim processom (v svete KAS Rossii) // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. [The legal nature of compensation awarded for violation of the right to a court proceeding or execution of a judicial act within a reasonable time, and its connection with the civil process (in the light of CAS Russia) // Laws of Russia: experience, analysis, practice] 2016. № 5. P. 10–16.

11. Bezlepkin B. T. Vozmeshchenie vreda, prichinennogo grazhdaninu sudebno-sledstvennymi organami. [Compensation for harm caused to a citizen by judicial investigative authorities.] M. : Izd-vo Akad. MVD SSSR, 1979.

12. Bojcov L. V. Grazhdanin protiv gosudarstva? // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. [Citizen against the state? // Social sciences and modernity] 1994. № 4. P. 42–50.

13. Andreeva I. A. *Vozmeshchenie vreda gosudarstvom kak konstitucionno-pravovoj institut [Elektronnyj resurs] : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. [Compensation of harm by the state as a constitutional legal institution [Electronic resource]: Abstract of Juridical candidate diss.]* M., 2010. URL: <http://www.hse.ru/data/2011/01/27/> (data obrashcheniya: 16.10.2019).

14. Mel'nichuk G. V. *Reabilitaciya kak mezhotraslevoj institut rossijskogo prava // Administrativnoe pravo i process. [Rehabilitation as an interdisciplinary institute of Russian law // Administrative law and process]* 2017. № 1. P. 11 – 18.

15. Neshataeva T. N. *Resheniya Evropejskogo suda po pravam cheloveka: novelty i vliyanie na zakonodatel'stvo i pravoprimeritel'nyu praktiku. Monografiya. [Decisions of the European Court of Human Rights: novels and impact on legislation and law enforcement practice. Monograph.]* M. : Norma : INFRA-M, 2013.