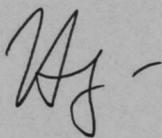


0-786859

На правах рукописи



**Андреева Инна Андреевна**

Возмещение вреда государством как конституционно-правовой институт

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет – Высшая школа экономики».

Научный руководитель доктор юридических наук,  
**Краснов Михаил Александрович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,  
**Колосова Нина Михайловна**  
кандидат юридических наук,  
**Старостина Инга Анатольевна**

Ведущая организация Российский государственный социальный университет

Защита состоится 15 марта 2011 г. в 16:00 на заседании диссертационного совета Д 212.048.04 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Государственный университет – Высшая школа экономики» по адресу: 109017, г. Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, аудитория 315.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет – Высшая школа экономики»

Автореферат разослан 04.02. 2011 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000583316

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент

Т.Н. Трошкина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Право на возмещение государством вреда, причиненного действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц, провозглашенное в ст. 53 Конституции РФ, относится к важнейшим конституционным правам личности. Само это субъективное право появилось сравнительно недавно, а потому, его природа еще не до конца выявлена. К настоящему времени в науке сложились два подхода к определению отраслевой принадлежности института возмещения вреда государством – гражданско-правовой (частноправовой) и конституционно-правовой (публично-правовой). Тот факт, что норма ст. 53 Конституции РФ нашла свою конкретизацию в статьях Гражданского кодекса РФ, а также имущественный характер возмещения вреда в большинстве случаев расценивается многими сторонниками частного-правового подхода как свидетельство сугубо частногоправовой природы отношений по возмещению вреда государством.

Решение вопроса о природе возмещения вреда государством имеет не только большое теоретическое, но и огромное практическое значение, поскольку от этого зависит не только, в какой процессуальной форме и вообще в рамках какого вида судопроизводства должна взыскиваться сумма возмещения вреда, но и оценка оснований для возмещения такого вреда, что, в свою очередь, влияет на возможность самой выплаты.

Таким образом, существует научная и практическая необходимость поиска истинной природы конституционного права на возмещение вреда государством, без чего трудно говорить о реальности характеристик России как правового и социального государства.

**Степень разработанности темы.** Правовая природа института возмещения вреда государством является предметом научных споров на протяжении уже длительного времени. Этому вопросу посвящены, например, диссертационные исследования А.П. Куна («Возмещение вреда, причиненного гражданину актами власти», 1984 г.), И.А. Тактаева («Ответственность

публично-правовых образований за вред, причиненный их органами и должностными лицами», 2003 г.), В.В. Попова («Гражданско-правовая ответственность за внедоговорной вред, причиненный публично-правовыми образованиями», 2002 г.), С.Ю. Рипинского («Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателями незаконными действиями (бездействием) органов исполнительной власти», 2002 г.), Е.П. Черновола («Возмещение вреда, причиненного гражданам незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц», 1983 г.), Л.В. Бойцовой («Ответственность государства за ущерб, причиненный гражданам в сфере правосудия: генезис, сущность, тенденции развития», 1995 г.), А.А. Коваленко («Возмещение вреда, причиненного незаконной деятельностью правоохранительных и судебных органов и их должностных лиц», 2005 г.), О.Н. Войтенко («Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями должностных лиц органов дознания и предварительного следствия», 2001 г.), Н.В. Ильютченко («Возмещение ущерба, причиненного личности в уголовном процессе незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда», 1995 г.), Г.А. Мисник («Возмещение экологического вреда в российском праве», 2008 г.), А.А. Подопригоры («Реабилитация в уголовном процессе России», 2004 г.) и др.

Однако исследования в этой сфере либо направлены на обоснование исключительно гражданско-правового характера рассматриваемого института, либо затрагивают отдельные субинституты последнего (например, возмещение экологического вреда, вреда в сфере правосудия и др.). В то же время отсутствует какое-либо комплексное исследование, посвященное анализу рассматриваемого института в публично-правовом аспекте. Кроме того, вне поля зрения диссертационных исследований оставались специфика возмещения вреда, причиненного в результате террористического акта.

**Цели и задачи исследования.** Целью настоящего диссертационного исследования является изучение сущности и особенностей возмещения вреда государством, выявление, изучение и анализ аргументов, подтверждающих публично-правовую природу данного конституционно-правового института.

Целью также является сравнительный анализ гражданско-правового и публично-правового механизмов возмещения государством вреда на примере возмещения вреда, причиненного в результате террористического акта и, как результат анализа, обоснование преимуществ публично-правового механизма.

Для достижения поставленной цели в ходе исследования решались следующие задачи:

- систематизировать и проанализировать различные научные подходы к определению отраслевой принадлежности института возмещения вреда государством;

- сформулировать основные аргументы в пользу публично-правового подхода и выдвинуть контраргументы против идеи гражданско-правового происхождения рассматриваемого института;

- рассмотреть вопрос о возможности признания института возмещения вреда государством мерой конституционно-правовой ответственности;

- исследовать становление и развитие, а также основные тенденции института возмещения вреда государством в зарубежных странах (ФРГ, Великобритании, США, Франции);

- исследовать развитие принципа возмещения вреда государством в истории российского законодательства;

- проанализировать специфику и выдвинуть доводы, подтверждающие публично-правовой характер возмещения экологического вреда;

- исследовать особенности возмещения вреда, причиненного в результате террористического акта действиями как террористов, так

и органов государства; провести сравнительный анализ гражданско-правового и публично-правового механизмов возмещения государством указанного вреда;

– сформулировать аргументы, подтверждающие публично-правовую природу реабилитации жертв политических репрессий.

**Предмет и объект исследования.** Объектом диссертационного исследования является правовая природа правоотношений по возмещению вреда государством. Предметом исследования выступают особенности возмещения государством отдельных видов вреда, которые наиболее ярко и достоверно подтверждают публично-правовой характер рассматриваемых правоотношений.

**Методологическая, теоретическая и эмпирическая базы исследования.**

**Методологической основой исследования** является комплексный подход к анализу правовой природы возмещения вреда государством. В ходе исследования использовались диалектический метод научного познания, общенаучные методы исторического, логического и системно-структурного анализа, а также метод сравнительного правоведения.

**Теоретическую основу исследования** помимо диссертационных работ составили труды таких отечественных ученых-правоведов (в том числе досоветского периода), как В.А. Гаген, Н.И. Лазаревский, И.А. Ильин, Е.А. Флейшиц, В.М. Савицкий, М.В. Гордон, А.А. Жданов, В.Т. Нор, Б.Т. Безлепкин, А.П. Кун, А.М. Белякова, И. Калинина, М.И. Абдуллаев, Н.М. Колосова, И.Л. Ивачев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Ф.Й.М. Фельдбрюгге, М.А. Киличенкова, В.А. Тарханов, К.Б. Ярошенко, В.В. Романова и др., в которых, в частности, затрагиваются общетеоретические и прикладные вопросы ответственности государства, разграничения публичного и частного интереса и др.

Среди зарубежных ученых, исследовавших проблему определения сущности возмещения вреда государством и труды которых были изучены и

использованы в диссертации, можно назвать А. Бланкенагеля, Л. Лаферрьера, М. Ориу, А. Рокко, С. Романо, И. Юнга, Ж. Веделя, П. Сандеуара, Т. Маунца и др.).

Также изучены исследования, посвященные отдельным субинститутам рассматриваемого института: О.В. Вишнякова, Я.Н. Валежниковой, А.В. Мацкевич, В.Ф. Муравского, И.С. Назаровой, Н.Г. Нарышевой, Г.А. Мисник, Л.А. Морозовой, Н.Д. Вершило, Н.С. Малеина, К.И. Скловского, М.А. Смирновой, О.О. Миронова, А.Е. Ястребова, В.В. Петрова, Н.А. Соколовой, С.А. Рухтина, Д.В. Петухова, Б.М. Лазарева, В.Б. Бриксова, Д.Е. Ковалевской, Л.А. Коротковой, Ю.М. Лермонтова и др.

**Эмпирической базой исследования** являлись: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ (части 1 и 2), Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Закон РФ «О реабилитации жертв политических репрессий», Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральный закон «О противодействии терроризму» и некоторые другие, а также законодательство зарубежных стран (США, ФРГ, Франции, Великобритании), регулирующее вопросы возмещения вреда государством,

Диссертантом проанализированы правовые позиции Конституционного Суда РФ, включая особые мнения отдельных судей; решения других российских судов, а также Европейского Суда по правам человека.

**Научные результаты, выносимые на защиту.** В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения и выводы:

1. Доказано, что возмещение вреда государством является конституционно-правовым институтом. Его публично-правовой характер, во-первых, вытекает из самого факта провозглашения права на возмещение вреда государством как одного из основных прав и свобод личности, а, во-вторых,

обусловливается публично-правовой природой ответственности государства, поскольку такая ответственность возникает на основании неудовлетворительного осуществления органами государственной власти или их должностными лицами своей компетенции (превышения полномочий, неисполнения или несвоевременного, недобросовестного исполнения полномочий). Компетенция является публично-правовой, а не частноправовой категорией. Частноправовая концепция возмещения вреда государством заостряет внимание лишь на имущественном способе возмещения такого вреда, в то время, как некоторые способы возмещения вреда носят исключительно неимущественный характер и могут осуществляться только государством, как субъектом публично-правовых отношений (например, предоставление права репрессированному народу возвратиться на исконное место пребывания и др.). В гражданских правоотношениях участвующие в них субъекты равны. В правоотношениях же по возмещению вреда государством участвуют неравноправные стороны.

2. Выявлено, что нормами отдельных отраслей (подотраслей) и институтов (субинститутов) права (например, субинститута возмещения вреда жертвам терроризма и др.) должен быть предусмотрен особый, отличный от гражданско-правового, порядок возмещения государством вреда, причиненного в рамках соответствующих правоотношений. Нормы Части второй Гражданского кодекса РФ, регулирующие отношения по возмещению вреда государством, подлежат применению по «остаточному принципу», т.е. при отсутствии специального публично-правового регулирования.

3. Установлено, что государство как субъект, действующий в публичных интересах, в некоторых случаях берет на себя обязанность возмещения вреда, причиненного действиями третьих лиц (например, террористов). Иногда возмещению подлежит вред, причиненный правомерными действиями государственных органов и должностных лиц, например, при пресечении террористического акта, а также причиненный в результате техногенных катастроф. Однако это не так называемая

«безвиновная» ответственность, известная гражданско-правовой теории, и потому подпадает под действие ст. 53 Конституции РФ. Во-первых, такое возмещение обусловлено особой значимостью предмета причинения вреда – жизни и здоровью граждан, окружающей среде. А, во-вторых, соответствует международно-правовым принципам абсолютной ответственности государства, обязанного обеспечить в обществе мир и порядок и вытекающую из них личную и имущественную безопасность находящихся под его юрисдикцией граждан.

4. Определено, что в рамках действующего российского законодательства целесообразно создать двухступенчатую систему возмещения государством вреда, причиненного в результате террористического акта:

- первая ступень – материальная компенсация за счет средств бюджета;
- вторая ступень – нематериальная компенсация в виде социальной реабилитации за счет средств специального фонда.

Такой фонд может быть сформирован за счет конфискованного имущества (в т.ч. денежных средств) террористических организаций, а также добровольных пожертвований частных лиц.

5. Получено, что особенность возмещения вреда репрессированным народам обусловлена особым статусом потерпевшего – целый народ или социальная общность. Российская Федерация, хотя и не является правопреемницей СССР (такое правопреемство провозглашено только в части международно-правовой правосубъектности), тем не менее, отдавая в своей Конституции приоритет правам и свободам человека и гражданина и провозглашая соответствующие принципы, возлагает на себя ответственность за их соблюдение не только в перспективном, но и в ретроспективном смысле.

6. Определено, что сравнительный анализ гражданско-правового и публично-правового механизмов возмещения вреда на примере возмещения государством вреда, причиненного в результате террористического акта, свидетельствует о том, что публично-правовой механизм обеспечивает

наиболее оперативное, адекватное и справедливое возмещение вреда в заранее установленном и гарантированном государством размере. Публично-правовой механизм наиболее полно отвечает интересам потерпевших, поскольку освобождает от необходимости доказывания в судебном порядке как самого факта причинения вреда в результате террористического акта, так и размера возмещения последнего. Кроме того, в рамках публично-правового механизма возмещения вреда как судебные органы, так и стороны соответствующего судебного разбирательства освобождены от необходимости прибегать к определению такой новой, но неоднозначной категории, как «стоимость человеческой жизни».

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что впервые комплексно проанализировано содержание конституционного права человека (ст. 53 Конституции РФ) на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц; выдвинуты аргументы, доказывающие, что институт возмещения вреда государством при таких основаниях носит конституционно-правовой характер. Кроме этого, проанализирована специфика возмещения причиненного вреда в зависимости от характера, объекта и субъекта причинения вреда.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Содержащиеся в диссертации положения могут быть использованы для дальнейшего теоретического исследования публично-правовой природы института возмещения вреда государством и, в более широком плане, для развития теории конституционно-правовой ответственности.

Материалы диссертации имеют прикладное значение для отраслей юридических наук. Они могут быть применены в научно-практической деятельности по курсу конституционного права, экологического права, в процессе подготовки учебных программ и методических рекомендаций, пособий и учебников для студентов.

Приведенные в исследовании результаты анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ, а также содержащиеся выводы могут быть использованы в судебной практике.

Диссертантом разработана концепция и сформулированы основные положения проекта федерального закона «Об общих принципах и порядке возмещения вреда государством», рекомендуемого к принятию в целях конкретизации ст. 53 Конституции РФ, разрешения споров при ее применении.

**Апробация результатов исследования.** По теме исследования диссертантом опубликованы 3 научные работы общим объемом 1,7 п.л.

Основные аргументы и выводы, разработанные и обоснованные в настоящем исследовании, используются в настоящее время при подготовке лекций и проведении семинарских занятий по курсу «Конституционное право России» Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет – Высшая школа экономики»

Результаты диссертационного исследования, содержащиеся в работе выводы легли в основу тезисов для выступления на Шестой Всероссийской научно-практической конференции «Державинские чтения» (Москва, Российская правовая академия).

**Структура работы.** Структура работы определяется целями и задачами исследования и состоит из Введения, четырех глав, объединяющих двенадцать параграфов, и Заключения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень теоретической разработанности проблемы, определяются цели, задачи, объект исследования, методология и методы исследования, формулируется научная новизна исследования; излагаются основные положения, выносимые диссертантом на защиту, характеризуется апробация результатов исследования.

**Глава 1 «Публично-правовой характер возмещения вреда государством»** носит историко-теоретический характер. Диссертантом рассматриваются исторически сложившиеся концепции правовой сущности отношений по возмещению вреда государством, возможность признания института возмещения вреда государством мерой конституционно-правовой ответственности.

**В параграфе 1 «Эволюция теоретических взглядов на институт возмещения вреда государством»** проанализированы три концепции правовой сущности института возмещения вреда государством: публично-правовая, частноправовая и третья, сочетающая характерные черты обеих.

Представители первой концепции – сторонники теорий общественного договора, субъективного публичного права и публичной ответственности. Вторая концепция представлена авторами, придерживающимися теории квазиконтракта или внеконтрактной вины и концепции профессионального риска. Третью концепцию представляют сторонники теории нравственной обязанности и справедливости.

**В параграфе 2 «Возмещение государством вреда: современные правовые характеристики»** рассматриваются позиции современных ученых по вопросу определения правовой природы возмещения вреда государством.

В пользу гражданско-правового происхождения обязанности государства по возмещению исследователями приводятся следующие аргументы:

1) имущественный характер возмещения (правонарушитель претерпевает неблагоприятные последствия своего поведения исключительно имущественного характера);

2) компенсационная функция как приоритетная (имущество взыскивается именно в возмещение причиненного вреда и именно в пользу потерпевшего);

3) происхождение данной обязанности из гражданско-правового деликта (для того, чтобы породить обязанность возмещения, деяние должно причинить вред правам и законным интересам, охраняемым гражданским правом).

Приоритетной функцией рассматриваемой обязанности государства, по мнению диссертанта, является не компенсационная, а правосстановительная. Любое деяние государства, причиняющее вред личности, пусть даже такой вред носит чисто имущественный, материальный характер, посягает, прежде всего, на конституционный статус человека и гражданина, нарушает его основные права и законные интересы.

В основе гражданского правоотношения по возмещению вреда лежит, прежде всего, незаконность публично-правового акта. Однако при таком подходе упускаются из виду случаи возмещения вреда, причиненного законными решениями и действиями.

Сторонники частноправовой концепции совершенно упускают из виду то обстоятельство, что возмещение вреда государством гарантируется не только внутренним законодательством РФ, но и общепризнанными международными нормами, являясь тем самым элементом публичного международно-правового порядка. Не случайно именно государство выступает в качестве ответчика по искам в Европейский Суд по правам человека.

**В параграфе 3 «Институт возмещения вреда государством как мера конституционно-правовой ответственности» диссертантом приводятся**

определение и основные признаки юридической ответственности в целом и конституционно-правовой ответственности в частности.

Вопрос об отнесении к числу субъектов конституционно-правовой ответственности таких участников конституционных правоотношений, как нация (народ, население субъекта Федерации) и государство (субъект Федерации) вызывает наибольшие разногласия среди государствоведов.

В результате анализа позиций как сторонников признания государства субъектом конституционно-правовой ответственности, так и оппонентов указанной позиции сделан вывод о том, что субъективному праву каждого требовать возмещения вреда корреспондирует абсолютная обязанность, но не ответственность государства обеспечить такое возмещение.

В Главе 2 «Развитие принципа возмещения вреда государством в отечественном законодательстве и в законодательстве зарубежных стран» диссертантом рассмотрены развитие института возмещения государством вреда в истории российского законодательства и зарубежный опыт такого возмещения.

В параграфе 1 «Развитие принципа возмещения вреда государством в российском законодательстве» прослежена динамика исторического развития рассматриваемого института, начиная от Свода законов Российской Империи и заканчивая периодом становления современной российской государственности.

Возмещение вреда, причиненного гражданину при осуществлении публичной власти, раньше рассматривалось как «вознаграждение». По российскому праву конца XIX – начала XX вв. всякое должностное лицо, действовавшее из корыстных или иных личных видов, обязано было вознаградить потерпевшего за убытки и вред.

Становление и совершенствование правового регулирования возмещения вреда, причиненного государственными органами, в послереволюционный период советскими цивилистами условно разделяется на несколько этапов. Первый этап охватывает промежуток времени с 1917

по 1922 г., второй – с 1922 по 1961 г., третий этап – с 1961 по 1977 г., четвертый – с 1977 г. по 1991 г.

На первом этапе нормой общего характера, решавшей проблему ответственности государства за неправомерные действия должностных лиц, стала ст.407 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г., в соответствии с которой «учреждение отвечает за вред, причиненный неправомерными служебными действиями должностного лица, лишь в случаях, особо указанных законом, если при том неправильность действий должностного лица признана надлежащим судебным или административным органом».

В течение длительного времени советское законодательство о компенсации имущественных потерь и морального вреда реабилитируемым гражданам оставалось разрозненным и несовершенным.

Вскоре после принятия ГК РСФСР 1922 г. (второй этап) было принято довольно много законов и подзаконных актов. Среди них выделяются (поскольку они конкретизировали ст.407 ГК) такие, как Положение о хлебных арбитражных комиссиях от 17 октября 1925 г., устанавливавшее ответственность государственной хлебной инспекции перед продавцом, и Постановление СТО от 13 сентября 1923 г., обязавшее военное ведомство возмещать вред, причиненный проведением топографо-геодезических работ.

Что касается третьего этапа (1961 – 1977 гг.), то в это время развитие института возмещения вреда, причиненного государственными органами, происходит по двум направлениям: в области административного управления и в области предварительного расследования преступлений, прокурорского надзора и отправления правосудия. С 1961 по 1970 г. проводился научный анализ и осмысление нового гражданского законодательства, регулирующего возмещение вреда, причиняемого в области административного управления, а также выявлялись характерные особенности возникающих на основе гражданского законодательства деликтных обязательств. С 1970 по 1977 г. шло дальнейшее исследование данного законодательства, особенно после принятия в 1964 г. нового ГК

РСФСР, его переосмысление и поиски более совершенных правовых форм для решения рассматриваемых отношений.

Следующий этап ознаменовался принятием в 1977 году Конституции СССР, которая создала правовую основу для компенсации ущерба гражданам, пострадавшим от деятельности государственных организаций и их должностных лиц. Согласно ч. 3 ст. 58 Конституции СССР, граждане получили «право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей». Данная норма Конституции требовала существенного пересмотра действовавшего законодательства, однако такая законодательная конкретизация последовала нескоро.

Наконец, уже в истории современной России новый этап развития института возмещения вреда государством ознаменовался принятием Закона РФ от 21 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР», на основании которого в Конституцию РСФСР была введена ст. 67-2, провозглашавшая, что «каждый имеет право на возмещение государством всякого вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей». Основанием для включения в Конституцию РСФСР данной нормы стало принятие Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года Декларации прав и свобод человека и гражданина.

Тем самым завершается приведенный в настоящей работе обзор развития института возмещения вреда государством в истории российского законодательства, начиная с первого упоминания указанного института в Своде законов Российской империи и заканчивая вышеприведенными изменениями в Конституцию РСФСР.

Следующим нормативным правовым актом, закрепляющим основополагающие принципы возмещения вреда государством, является уже ныне действующая Конституция РФ 1993 г.

**Во втором параграфе «История принятия ст. 53 Конституции РФ»** анализируются разные варианты формулировок, предшествующих существующей конституционной норме. Такой анализ призван продемонстрировать, что понимание самого института возмещения государством вреда долгое время оставалось спорным.

**В параграфе 3 «Применение института возмещения вреда государством в законодательстве зарубежных стран»** особое внимание уделено анализу вопросов законодательного регулирования и практики применения института возмещения вреда государством в таких странах, как США, Великобритания, Франция, ФРГ.

После войны за независимость в **США** принцип имущественной неприкосновенности государственной казны в значительной степени был обязан своим существованием финансовой нестабильности молодых американских штатов, а затем и Федерации. Однако впоследствии и законодательство, и судебная практика претерпели коренные изменения. В соответствии с федеральным законом о претензиях из причинения вреда от 2 августа 1946 г. Соединенные Штаты отвечают перед гражданами по их претензиям так же, как если бы вред был причинен при аналогичных обстоятельствах частным лицом. Однако данное общее правило содержит достаточно большое количество исключений и оговорок (в частности, федеральное правительство не отвечает за вред, причиненный при осуществлении дискреционных полномочий).

Американские исследователи указывают, что, несмотря на принятие закона о претензиях из причинения вреда, в штатах сохранилось пестрое многообразие в регулировании вопросов ответственности органов штатов и даже федерального правительства, тем более что федеральное законодательство в данной области характеризуется как «скудное и неясное».

Известная максима «Король не может быть не прав» означала в общем праве **Англии**, что к Короне в его собственном суде нельзя было предъявить ни иска, вытекающего из контрактных обязательств, ни иска, вытекающего из

деликтных обязательств. Считалось, что монарх не может поступить неправильно и, соответственно, никакое незаконное действие нельзя приписывать Короне. По общему праву Корона не могла нести ответственность за незаконные действия чиновников, поскольку считалось, что такие действия совершались без ее уполномочия.

Только в 1947 г. был принят Закон об исках к Короне (The Crown Proceeding Act), который возлагал на Корону обязанность нести имущественную ответственность за вред, причиняемый частным лицам в результате незаконных действий государственных служащих, причем на тех же основаниях, на которых отвечали бы в подобной ситуации частные лица.

По французскому праву государство отвечает не только за действия органов власти, но и за действия должностных лиц других государственных учреждений, таких как государственные школы, больницы, почта, транспорт и т.д.

Еще одной особенностью института возмещения вреда, причиненного государством, во Франции является то, что здесь на основе судебной практики появилась теория разделения незаконных действий должностных лиц на два вида – *faute de service* (неправильные служебные действия, служебная ошибка, служебная вина) и *faute personnelle* (неправильные личные действия госслужащего, личная ошибка, личная вина).

Отношение ответственности между потерпевшим и нанесшим ущерб чиновником нашло единое для всей **Германии** выражение в параграфе 839 Гражданского уложения 1896 г., который гласил: «Если чиновник умышленно или по небрежности нарушит свои служебные обязанности в отношении третьего лица, то он должен возместить третьему лицу причиненный ему вред...».

В действующем Основном законе ФРГ (1949 г.) имеется ст. 34, устанавливающая, что «если какое-либо лицо при исполнении вверенной ему публичной должности нарушит свои служебные обязанности по отношению к третьему лицу, то в принципе ответственность несет государство или

корпорация, на службе у которой он состоит». Правда, из этой формулировки до конца неясно, за счет какого источника выплачивается возмещение.

**В Главе 3 диссертантом рассматривается «Специфика конституционно-правовых отношений, возникающих в связи с возмещением вреда государством».**

**В параграфе 1 «Возмещение вреда государством как неотъемлемое конституционное право человека и гражданина»** приводятся результаты анализа содержания ст. 53 Конституции РФ:

- норма ст. 53 Конституции РФ провозглашает субъективное право каждого требовать от государства возмещения вреда, причиненного незаконными деяниями органов государственной власти и их должностных лиц;

- не ставится под сомнение правомерность распространения действия ст. 53 Конституции РФ на юридические лица;

- термин «орган государственной власти» следует рассматривать в более расширительном толковании, распространяя действие ст. 53 Конституции РФ не только на органы законодательной, исполнительной и судебной властей, но и на иные государственно-властные образования, например, прокуратуру, избирательные комиссии, Центральный Банк РФ, Счетную палату и т.п.;

- «незаконными» в смысле ст. 53 Конституции РФ признаются действия, которые не только не соответствуют закону, но и противоречат конституционным требованиям справедливости, соразмерности и правовой безопасности.

Общие принципы гражданско-правового механизма возмещения вреда государством рассматриваются диссертантом в **параграфе 2** с одноименным заглавием.

В Гражданском кодексе РФ (Часть 2) анализируемое конституционное право нашло свое отражение в ст. 1069. По сравнению с нормой ст. 53 Конституции РФ, законодатель в Гражданском кодексе РФ конкретизировал

конституционный термин «каждый», указав, что субъектом возмещения вреда выступают гражданин и юридическое лицо. Включение в ст. 1069 Гражданского кодекса РФ в круг «причинителей» вреда также органов местного самоуправления не означает прямое противоречие конституционным принципам, а может рассматриваться как конкретизация используемого в ст. 53 Конституции РФ термина «орган государственной власти» как органа системы государственно-властных отношений.

В силу специфичности деятельности по охране прав и законных интересов граждан законодатель выделил порядок возмещения вреда, причиненного органами дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, в отдельную статью Гражданского кодекса РФ (ст. 1070).

Если ст. 53 Конституции РФ не конкретизирует источник возмещения вреда, то ст. 1069 и 1070 Гражданского кодекса РФ устанавливается, что вред возмещается за счет, соответственно, казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

В настоящее время актуальным остается вопрос, возможна ли оценка обстоятельств, связанных с установлением факта незаконности действий публичной власти, в рамках рассмотрения спора о возмещении вреда, или же судебный акт, которым действия государственного органа, его должностного лица признаются незаконными, должен предшествовать решению о взыскании убытков. Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о том, что в большинстве случаев при вынесении судебных актов суд исходит из того, что незаконность действий государственных органов должна быть установлена вступившим в силу судебным актом.

В **параграфе 3** приводятся проблемные аспекты действующего механизма возмещения вреда, причиненного решениями и действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц.

Проведенный в **Главе 3** анализ ст. 53 Конституции РФ с учетом ст. 1069 и 1070 Гражданского кодекса РФ позволяет сделать вывод о несовершенстве юридической техники при формулировании названной конституционной

нормы. Данное несовершенство выражается в том, что становится необходимым толковать практически каждый термин, содержащийся в рассматриваемой норме, а это приводит к неоднозначности доктринального толкования. По мнению диссертанта, единообразному пониманию ст. 53 Конституции РФ способствовало бы принятие федерального закона, регулирующего принципы реализации права на возмещение вреда государством.

Федеральный закон «Об общих принципах и порядке реализации права на возмещение вреда государством» мог бы включать в себя следующие принципиальные положения:

1. Правомочие требовать возмещения вреда предоставляется как физическим (гражданам РФ, иностранным гражданам, лицам без гражданства), так и юридическим лицам.

2. Подлежит возмещению государством вред, причиненный деяниями публично-властных органов, под которыми понимаются:

- органы государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной);
- иные государственные органы (прокуратура, Центральный Банк РФ, избирательные комиссии и др.).
- органы местного самоуправления.

3. Возмещается вред, причиненный:

- деянием, не соответствующим закону или иному нормативному правовому акту. Такое несоответствие устанавливается на момент причинения вреда;
- вследствие действия нормативного либо индивидуального правового акта, не соответствующего Конституции РФ или федеральному закону (конституции/уставу или закону субъекта Федерации). Такое несоответствие устанавливается на момент причинения вреда.

4. В отдельных случаях, предусмотренных федеральным законом, возмещается вред, причиненный законными действиями публично-властных органов и их должностных лиц.

5. Источником возмещения вреда является казна Российской Федерации, казна субъекта РФ, казна муниципального образования.

6. Требование в суд о возмещении вреда предъявляется потерпевшим непосредственно к Российской Федерации (субъекту Российской Федерации). Орган, уполномоченный выступать от имени Российской Федерации (субъекта Российской Федерации), устанавливается судом.

7. Федеральным законом может быть предусмотрен особый порядок исполнения судебных решений в отношении государства, отличный от общих правил исполнительного производства.

8. При отсутствии специального регулирования на основании соответствующего законодательного акта к правоотношениям по возмещению вреда применяются соответствующие нормы гражданского законодательства.

В **Главе 4 «Специфические случаи возмещения вреда»** диссертантом рассматриваются субинституты возмещения вреда государством, наиболее ярко свидетельствующие о публично-правовой природе рассматриваемого института: возмещение экологического вреда; возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта; возмещение вреда в виде реабилитации жертв политических репрессий.

**Параграф 1 «Возмещение экологического вреда»** посвящен выявлению характерных особенностей возмещения государством вреда, причиненного как окружающей среде в целом, так и жизни и здоровью конкретного человека.

Наиболее ярко публично-правовой характер возмещения государством экологического вреда проявляется в сфере ликвидации негативных последствий радиационного воздействия и других подобных природных и техногенных катастроф.

Согласно ст. 57 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Правительство РФ должно обеспечить выплату сумм по возмещению вреда, который причинен радиационным воздействием и ответственность за который несет эксплуатирующая организация, в той части, в которой причиненные убытки и вред превышают установленный для данной эксплуатирующей организации предел ответственности посредством предоставления необходимых сумм до полного возмещения причиненных убытков и вреда.

Это положение является отступлением от принципа, закрепленного в гражданском праве, в соответствии с которым государство не несет ответственности по долгам (обязательствам) юридических лиц и граждан. Однако особая значимость объекта причинения вреда – окружающая среда, жизнь и здоровье граждан – определяет необходимость участия государства в расходах по возмещению такого вреда. Такое участие является еще одним подтверждением публично-правового характера возмещения вреда государством. Негативным проявлением возложения на государство ответственности стало то, что в ряде случаев государство несет не субсидиарную ответственность, а является единственным субъектом ответственности, неся квазиответственность.

**В параграфе 2 «Возмещение государством вреда, причиненного в результате террористического акта»** раскрывается специфика такого частного случая возмещения. Государство, действуя в рамках своих публично-правовых функций, обязано делать все для того, чтобы в обществе сохранялись порядок и безопасность, а в случае их нарушения – возмещать вред, причиненный действиями третьих лиц исходя из самого факта причинения вреда.

Одним из наиболее наглядных примеров такого характера возмещения вреда государством является компенсация ущерба, наступившего в результате террористических действий.

Сложность рассматриваемого публично-правового субинститута возмещения государством вреда заключается в необычности условий возникновения ответственности государства перед лицами, потерпевшими от теракта. Прежде всего, исходя из того, что в причинении вреда, как правило, участвуют две силы: террористы и спецслужбы. Но не всегда можно установить, действием какой из названных сил причинен вред. Поэтому правильно будет считать, что при акте терроризма человек может быть убит либо террористами, либо спецслужбами, либо неизвестными лицами.

В решении вопроса об ответственности государства перед жертвами терроризма и других насильственных преступлений можно выделить две правовые позиции Европейского Суда по правам человека.

Первая из них основывается на представлении об абсолютной ответственности государства, обязанного обеспечить в обществе мир и порядок и вытекающую из них личную и имущественную безопасность находящихся под его юрисдикцией людей. Поэтому нарушение общественного мира и порядка, создание угрозы безопасности людей являются для государства самостоятельными основаниями ответственности за причиненный вред.

Вторая позиция заключается в том, что нарушением права на жизнь является не только лишение жизни, но и непроведение государством объективного и независимого расследования случая убийства людей, даже имеющего внешние признаки законного лишения жизни. Отсутствие такого объективного и независимого расследования является самостоятельным основанием ответственности государства и рассматривается как нарушение права на жизнь.

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» демонстрирует, что государство восприняло концепцию публично-правовой природы возмещения вреда. Как установлено п. 1 ст. 18 указанного Закона, «государство осуществляет в порядке, установленном Правительством РФ, компенсационные выплаты физическим и юридическим

лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта. Компенсация морального вреда, причиненного в результате террористического акта, осуществляется за счет лиц, его совершивших».

Приведенный в данном параграфе сравнительный анализ гражданско-правового и публично-правового механизмов возмещения вреда на примере возмещения государством вреда, причиненного в результате террористического акта, свидетельствует о том, что публично-правовой механизм обеспечивает наиболее оперативное, адекватное и справедливое возмещение вреда в заранее установленном и гарантированном государством размере. Публично-правовой механизм наиболее полно отвечает интересам потерпевших, поскольку освобождает от необходимости доказывания в судебном порядке как самого факта причинения вреда в результате террористического акта, так и размера возмещения последнего.

Поскольку в настоящее время механизм возмещения вреда, причиненного в результате теракта, не разработан до такой степени, чтобы жертвы не оставались без компенсации, а бюджет – без значительного урона, диссертантом предлагается создание двухступенчатой системы возмещения государством вреда, причиненного в результате террористического акта:

- первая ступень – материальная компенсация имущественного ущерба за счет средств бюджета;
- вторая ступень – нематериальная компенсация в виде социальной реабилитации за счет средств специального фонда.

**Параграф 3 «Возмещение вреда жертвам политических репрессий в виде реабилитации»** посвящен выявлению и анализу специфических особенностей такой формы возмещения. В настоящее время возмещение вреда, причиненного в результате политических репрессий, регулируется Законом РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» и Законом РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий».

Спецификой возмещения вреда здесь является особый статус субъекта такого возмещения – личность, которой причинен вред, является неотъемлемой частью народа или социальной общности.

Народ выступает субъектом исключительно конституционно-правовых отношений. Какие-либо правоотношения, одной из сторон которых является народ либо иная социальная общность, находятся вне сферы регулирования гражданским законодательством. Кроме того, стороной таких отношений может выступать исключительно государство.

Специфичность субъекта возмещения является одним из доводов в пользу публично-правовой природы возмещения вреда в виде реабилитации, как субинститута института возмещения вреда государством.

В качестве другого аргумента выступают такие способы реабилитации репрессированных народов, как признание и осуществление права на восстановление территориальной целостности; социальная и культурная реабилитация и др.

Подобные способы возмещения вреда могут осуществляться исключительно государством как публично-правовым образованием, а не как участником гражданско-правовых отношений.

**В Заключении** обобщены результаты исследования, изложены основные выводы, подтверждающие положения, выносимые на защиту.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в  
следующих научных публикациях**

**Статьи, опубликованные в ведущих научно-практических  
журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК:**

1. *Андреева И.А.* Возмещение государством вреда, причиненного в результате террористического акта, как публично-правовой субинститут // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14. С. 10-14. – 0,8 п.л.

**Статьи, опубликованные в иных изданиях**

2. *Андреева И.А.* Особенности возмещения государством вреда, причиненного налоговыми органами // Ваш налоговый адвокат. 2008. № 7 (61). С. 26-32. – 0,5 п.л.

3. *Андреева И.А.* Из истории закрепления права на возмещение государством вреда в Конституции РФ // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути: труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып.3. Гос. Ун-т – Высшая школа экономики. – М.: ТЕИС, 2008. С. 182-189. – 0,4 п.л.

Лицензия ЛР №020832 от 15 октября 1993 г.

Подписано в печать 11.01.2011

Формат 60x84/16

Бумага офсетная. Печать офсетная

Усл. печ. л. 1, 2

Тираж 100 экз. Заказ № 9

Типография издательства ГУ- ВШЭ  
125319, Москва, Кочновский пр-д, д. 3







