

ГРАФ Роман Викторович

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ВОЗМЕЩЕНИЕ
ГОСУДАРСТВОМ ВРЕДА:
НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный
процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Велиева Джамила Сейфаддин кызы

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВО
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Нарутто Светлана Васильевна

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой уголовного права
ФГБОУ ВО «Пензенский государственный
университет»
Романовский Георгий Борисович

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Пятигорский государственный
университет» (юридический институт)

Защита состоится 07 февраля 2022 года в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.239.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «СГЮА» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/02-11-2021-1d.pdf>).

Автореферат разослан «____» декабря 2021 года

Учёный секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент



В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Актуальность темы исследования. Основные тенденции конституционного развития Российской Федерации последних лет и, в частности, результаты конституционной реформы 2020 года свидетельствуют о повышенной значимости социальной составляющей основ конституционного строя нашего государства. Одним из важнейших концептов стал вывод социальной политики российского государства на новый уровень. В статье 75.1 Конституции Российской Федерации было закреплено магистральное направление политико-правового развития государства — создание условий для взаимного доверия государства и общества, защита достоинства граждан. Об ответственности государства перед обществом в этой сфере говорил и Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 21 апреля 2021 года.

Несомненно, подобное направление конституционного развития нашей страны диктует новое смысловое понимание статьи 53 Конституции Российской Федерации, закрепляющей ответственность государства перед гражданами за причинение вреда действиями или бездействием его органов или должностных лиц.

Логика этого конституционного развития диктует переход от узкого, буквального понимания статьи 53 Основного закона как деликтного способа возмещения вреда, причиненного органами государственной власти и должностными лицами к широкому пониманию ответственности государства за исполнение своих обязательств по гарантированию и реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Заметим, что в статье 53 Конституции Российской Федерации речь идет о вреде, причиненном не только действиями органов государственной власти и должностных лиц, но и в результате их бездействия. Согласно основам конституционного строя (статья 2 Конституции Российской Федерации) признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. В статье 18 Основного закона говорится о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и

применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Неисполнение этих позитивных обязательств государством в лице своих органов и должностных лиц в рамках широкого подхода также является основанием для возмещения вреда.

Институт ответственности государства за вред, причиненный его органами, иными органами публичной власти, а также их должностными лицами является относительно новым для отечественной правовой системы и механизмы его функционирования выстроены законодателем пока еще не в полном объеме и выглядят незавершенными.

По своей правовой природе институт ответственности за возмещение вреда носит публично-правовой характер, поскольку базируется на соответствующем субъективном конституционном праве. При этом природа этого конституционного права, его сущность остаются малоисследованными в отечественной правовой науке. Между тем вопрос о реализации данного конституционного права имеет не только большое теоретическое, но и огромное практическое значение, поскольку от этого зависит возможность граждан Российской Федерации, а также иных лиц реально защитить свои права при их нарушении неправомерными действиями органов государственной власти или их должностных лиц.

В настоящее время ответственность государства за вред, причиненный действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами реализуется преимущественно в общем порядке посредством применения норм гражданского законодательства. Подобный подход, при определенных достоинствах, к которым, прежде всего, относится индивидуализированность возмещения вреда, имеет и определенные недостатки (относительная сложность применения, недоступность для определенных лиц) и не в полной мере соответствует публичному характеру рассматриваемого конституционного права.

В то же время в российском законодательстве имеются примеры закрепления публично-правовых механизмов возмещения государством вреда,

касающихся определенных лиц (чернобыльцев, жертв политических репрессий и др.), либо групп лиц (репрессированные народы) и применяющиеся в определенных случаях. Подобные механизмы формируются в законодательстве *ad hoc*, базируются нередко на различных подходах и применение их не всегда способствует защите нарушенных прав и свобод граждан в полном объеме. Соответственно, имеется необходимость выработки унифицированных оснований, критерий и объемов возмещения вреда в публично-правовом порядке.

Указанные обстоятельства требуют детального изучения конституционного права на возмещение государством вреда, выявление его сущности, нормативного содержания, а также разработки оптимальных механизмов его реализации.

Все вышеизложенное и обуславливает актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. В настоящее время в российской научной литературе отсутствует комплексное правовое исследование, посвященное конституционному праву на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Вместе с тем можно выделить отдельные работы, посвященные изучению данного конституционного права. В первую очередь здесь можно назвать труды таких конституционалистов как И.А. Андреева, В.П. Богданов, И.С. Богданова, В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, В.М. Валетова, А.А. Гаджиева, М.А. Мусаев, Н.Р. Скобычкина, О.С. Черепанова и др.

Изучение нормативного содержания конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц и механизмов его реализации потребовало обращения к трудам ученых, посвященных таким вопросам как конституционные права и свободы; механизмы реализации конституционных прав; конституционная ответственность и др. Здесь необходимо назвать таких специалистов как С.А. Авакьян, М.П. Авдеенкова, Ю.Н. Андреев, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, С.В. Бахин, А. Бланкенагель, Н.С.

Бондарь, Н.В. Варламова, Д.С. Велиева, В.А. Виноградов, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, В.Е. Гулиев, Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев, Н.М. Добрынин, Г.А. Жилин, Е.М. Заболотских, Т.Д. Зражевская, В.Д. Зорькин, В.Т. Кабышев, И.А. Карташкин, К.О. Кебурия, Е.И. Козлова, Н.М. Колосова, Ю.М. Колосов, С.А. Комаров, А.А. Кондрашев, В.И. Красс, О.Е. Кутафин, Л.В. Лазарев, А.М. Ларин, И.А. Ледях, Д.А. Липинский, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, А.В. Малько, Н.С. Малеин, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.В. Мелехин, Т.В. Милушева, С.В. Нарутто, В.В. Невинский, Т.Н. Нешатаева, Ж.И. Овсепян, М.В. Пресняков, И.В. Ростовщиков, Ф.М. Рудинский, М.А. Сидоренко, М.С. Строгович, И.Е. Фарбер, Т.Я. Хабриева, О.И. Цыбулевская, В.И. Червонюк, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеев и др.

Наличие гражданско-правового механизма возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц потребовало его изучения и, как следствие, обращения к трудам ученых — представителей науки гражданского права, в частности, таких как Ю.Н. Андреев, Д.А. Архипов, А.М. Гатин, А.К. Губаева, О.В. Дмитриева, Э.А. Евстигнеев, Л.Т. Кокоева, А.Л. Маковский, О.В. Михайленко, С.Ю. Рипинский, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, Е.П. Чорновол и др.

Отдельно следует выделить некоторые диссертационные исследования, затрагивающие вопросы возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц. В частности, в 2010 году была защищена диссертация И.А. Андреевой «Возмещение вреда как конституционно-правовой институт»¹. Хотя данная работа непосредственно посвящена изучению конституционно-правовых механизмов возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц, вопросы сущности и нормативного содержания соответствующего конституционного права в ней не затрагиваются. Также

¹ Андреева И.А. Возмещение вреда как конституционно-правовой институт: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

вопросы возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц нашли отражение в диссертационном исследовании И.А. Минакова «Гражданско-правовое регулирование возмещения государством вреда, причиненного органами государственной власти и их должностными лицами», однако в данной работе рассматриваются гражданско-правовые, а не публично-правовые аспекты возмещения вреда².

Цели и задачи. Целью диссертационного исследования является разработка и обоснование положений, составляющих теоретическую основу содержания конституционного права каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, а также формирование практических предложений по совершенствованию нормативных правовых актов и правоприменительной практики, регулирующих указанную сферу общественных отношений.

Для достижения цели диссертационного исследования было необходимо решить следующие **задачи**:

определить понятие и содержание конституционного права человека и гражданина на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц;

выявить место и роль конституционного права человека и гражданина на возмещение государством вреда в системе конституционных прав и свобод;

определить нормативные и фактические основания возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц;

проанализировать публично-правовые механизмы возмещения

² Минаков И.А. Гражданско-правовое регулирование возмещения государством вреда, причиненного органами государственной власти и их должностными лицами: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

государством вреда;

обосновать возможности использования международных механизмов обеспечения реализации конституционного права на возмещение государством вреда;

разработать конкретные предложения по совершенствованию законодательства о реализации конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является комплекс общественных отношений, связанный с реализацией конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Предметом исследования выступают международные, национальные нормативные правовые акты, регулирующие закрепление и реализацию конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, а также акты судебной практики по избранной проблематике.

Методология и методы исследования. Методологическую основу диссертационного исследования составили общефилософские, общенаучные и частнонаучные (специально-юридические) методы.

Диалектический метод позволил комплексно рассмотреть конституционное право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц с точки зрения вариативности его реализации, обосновать достоинства и недостатки публичного и частноправового механизмов.

Методы формальной логики: описание, сравнение, классификация, анализ и синтез, и др. — позволили охарактеризовать конституционное право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц

с позиций его конкретного нормативного содержания (нормативной редукции). Кроме того, благодаря использованию данных методов научного познания в работе удалось провести исследование действующего законодательства, выявить ряд дефектов нормативного регулирования и сделать предложения по их устранению.

Системно-структурный метод позволил определить место и роль конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц в системе конституционных прав человека и гражданина.

С помощью формально-юридического метода были выявлены пробелы в правовой регламентации конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, что позволило сформировать конкретные предложения по дополнению или изменению отдельных статей нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

Применение указанных методов позволило исследовать объекты во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы. При написании работы был использован междисциплинарный подход, который заключался в рассмотрении конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц с позиций различных юридических наук (конституционного права, административного права, гражданского права, теории права и др.).

Теоретическая, нормативная и эмпирическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составляют труды ученых в области конституционного права, теории государства и права, гражданского права, административного права, имеющие отношение к исследуемой проблематике.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, международные правовые акты, федеральные законы, Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законы субъектов Российской Федерации

закрепляющие конституционное право на возмещение государством вреда, а также конкретные механизмы его реализации.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Европейского суда по правам человека, судов общей юрисдикции по рассмотрению споров в сфере возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц, материалы периодической печати и информация, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она представляет собой одну из первых комплексных работ по исследованию теоретических и практических проблем реализации конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Научное исследование содержит авторские предложения по совершенствованию действующего законодательства с целью повышения эффективности осуществления указанного конституционного права.

В диссертации сформулированы новые и уточнены существующие определения основных понятий, используемых в науке конституционного права и относящихся к предмету исследования. Даны авторские дефиниции таких понятий, как «право на возмещение государством вреда», «механизм реализации конституционного права на возмещение государством вреда», обосновано широкое и узкое понимание первого. Выделены особенности субъективного конституционного права на возмещение государством вреда, при этом доказана вариативность его субъектного состава и выявлены основные его правомочия.

Принципиальной новизной работы выступает выделение и анализ двух механизмов возмещения вреда: регулярного (частноправового) и чрезвычайного (публично-правового), при этом сформулированы общие и особые черты обоих механизмов. На этой основе особое внимание уделено концепции конституционного правонарушения как фактического основания возмещения

государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и должностных лиц, а также «квазиделиктной» ответственности государства в рамках публичного механизма возмещения вреда.

На основе анализа изученной литературы, законодательства и правоприменительной практики сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства и практического обеспечения реализации и защиты конституционного права на возмещение государством вреда.

Положения, выносимые на защиту:

1. Обосновано, что понятие «право на возмещение государством вреда» может употребляться в двух значениях. С одной стороны — как закрепленное в Конституции Российской Федерации субъективное право человека и гражданина, юридических лиц или целого народа на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц либо изданием не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных специальными законами — в результате их правомерных действий, одновременно являющееся гарантией реализации других конституционных прав. С другой — право на возмещение государством вреда может рассматриваться как комплексный правовой институт, состоящий из объединенных общими принципами норм конституционного, международного, гражданского, налогового, уголовно-процессуального, административного и других отраслей права.

2. Выделены особенности реализации конституционного права на возмещение государством вреда:

рассмотрение его в контексте юридической ответственности государства или в контексте защиты в прямо указанных в законах случаях, связанных с обстоятельствами исключительного (чрезвычайного) характера;

субъектом реализации данного права являются: физические лица;

юридические лица; а в случае возмещении вреда репрессированным народам — народ или социальная общность;

несовпадение субъекта-причинителя вреда (государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо, а в предусмотренных законами случаях — третьи лица) и субъекта, возмещающего причиненный вред (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование).

3. Доказано, что содержание субъективного конституционного права на возмещение государством вреда можно представить в совокупности следующих правомочий: 1) возможность обращения в судебном порядке по правилам гражданского и уголовного судопроизводства в целях полного восстановления нарушенных прав; 2) возможность требовать от государства как обязанного субъекта определенного поведения, заключающегося: в обеспечении восстановления в нарушенных конституционных правах; в возмещении причиненного материального вреда в полном объеме и в процедурах, максимально отвечающих интересам пострадавших; в справедливой компенсации морального вреда, причиненного такими действиями (или бездействием); 3) возможность в случае необходимости обратиться в международные организации для принудительного осуществления своих требований.

4. Выявлено место конституционного права на возмещение государством вреда в системе других конституционных прав и свобод. Это право, сформулированное в Конституции Российской Федерации, является общим, абсолютным, позитивным, активным, несамоисполняемым правом человека, относящимся к особой группе прав по защите других прав и свобод.

Данное право относится к общим правам, поскольку принадлежит всем без исключения физическим лицам и не зависит от специфики специального правового статуса лица.

Абсолютный характер данного права означает, что оно не подлежит ограничениям ни при каких обстоятельствах, в том числе при наступлении чрезвычайных обстоятельств.

Конституционное право на возмещение государством вреда никак не вытекает из свободной воли как естественного состояния человека и не свойственно индивиду имманентно, поэтому данное право относится к позитивным правам.

По критерию способа осуществления прав со стороны правообладателя рассматриваемое право является активным, поскольку требует совершения им активных действий путем обращения в соответствующий орган государственной власти.

Наконец право на возмещение государством вреда относится к несамоисполняемым правам, поскольку его реализация без активных действий государственных органов и их должностных лиц невозможна.

5. Обосновано, что фактически в настоящее время Российской Федерации существуют два независимых механизма возмещения вреда: регулярный (частноправовой) и чрезвычайный (публично-правовой).

Характерными чертами первого являются:

регулярность — он распространяется на широкий перечень случаев причинения имущественного и неимущественного ущерба;

индивидуализированный характер — размер причиненного вреда, а также как и суммы компенсаций, определяются для каждого конкретного случая;

порядок применения определяется общими нормами: как гражданского и гражданско-процессуального законодательства, так и уголовно-процессуальным законом.

Отличительными признаками второго являются:

казуальный характер — он распространяется на конкретные, точно определенные случаи;

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

многие предусмотренные компенсации имеют сходство с мерами социальной поддержки;

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

6. Выяснено, что указанные способы возмещения вреда не являются «позитивной» ответственностью государства или разновидностью социальной помощи, а представляют собой институциональные механизмы реализации конституционного права, предусмотренного статьей 53 Основного закона. В этой связи обоснован вывод, что данные публично-правовые механизмы возмещения государством вреда должны дополняться возможностью обратиться в суд с требованием о возмещении вреда в общем порядке, т.е. путем подачи иска.

В силу массового характера вреда государству в рамках чрезвычайных механизмов его возмещения приходится использовать «усредненный», деиндивидуализированный способ определения 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.).

Для решения этой проблемы необходимо дополнить всеобщий, публично-правовой механизм возмещения вреда субсидиарным гражданско-правовым, предусмотрев право гражданина обратиться с иском в суд в том случае, если он полагает, что ему причинен вред в большем объеме, чем возмещаемый в соответствии с положениями закона. Подобные изменения должны вноситься в специальные законы, в настоящее время блокирующие возможность обращения в суд граждан.

7. Аргументированно, что фактическим основанием возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и должностных лиц является конституционное правонарушение. Проанализированы признаки такого правонарушения, а также элементы его состава как основания возмещения вреда.

Сделан вывод, что качество «незаконности» деяний, составляющих объективную сторону данного правонарушения должно пониматься максимально широко, включая в себя неисполнение или «недолжное» исполнение конституционных обязанностей государства в лице уполномоченных им органов и должностных лиц, корреспондирующих правам человека и гражданина.

Доказано, что ответственность государства за вред, причиненный только виновными действиями органов государственной власти и должностных лиц, не согласуется со смыслом конституционно-правовой нормы статьи 53 Конституции Российской Федерации. Субъект может нести ответственность только за собственную вину (хотя не исключается ответственность за действия третьих лиц). В данной ситуации субъект, на которого возлагается ответственность (государство) не совпадает с субъектом — причинителем вреда (конкретный государственный орган или должностное лицо). Поэтому вина последнего не может являться критериальным условием для возмещения вреда со стороны государства. Вина же государства как обобщенного публичного субъекта в данном случае конституируется невыполнением позитивного обязательства по обеспечению гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод.

8. Разработана концепция «квазиделиктной» ответственности государства в рамках публичного механизма возмещения вреда. В ряде случаев российское государство принимает на себя ответственность за вред, причиненный действиями третьих лиц, либо наступивший в результате ситуаций чрезвычайного характера. В таких случаях фактическим основанием такой ответственности выступает конституционно-правовой квазиделикт, который базируется на концепции вины за несоблюдение позитивных обязательств государства по защите прав граждан. Квазиделиктная ответственность Российской Федерации не может носить абсолютный характер (наступать в каждом случае причинения вреда), поэтому юридическая формализация квазиделиктной ответственности государства осуществляется в форме признания и принятия на себя такой ответственности в

каждом конкретном случае, то есть, формализации и юридизации позитивной ответственности государства.

9. Выявлено два возможных варианта взаимовлияния конституционного права на возмещение государством вреда с международными органами по защите прав человека: посредством прямой и обратной связи. Прямая связь имеет место в случаях обращения граждан Российской Федерации, а также иных лиц, считающих, что им был причинен ущерб незаконными действиями государственными органами и должностными лицами Российской Федерации в указанные международные органы с индивидуальными жалобами. Обратная связь имеет место в случае вынесения международными органами по защите прав человека решений общего характера (прежде всего, пилотных постановлений ЕСПЧ) с целью воздействия на национальную правовую систему. Своеобразным способом воздействия в рамках обратной связи является также использование карательных санкций (решений о присуждении возмещения, носящего карательный характер).

10. Определено, что на международном уровне в настоящее время действует только общий порядок возмещения вреда, причиненного нарушениями прав и свобод человека — по индивидуальным жалобам. Не существует каких-либо специальных механизмов компенсации вреда, предусмотренных законодательством Российской Федерации в отношении жертв природных и техногенных катастроф, незаконно репрессированных и т.п. Доказано, что перспективным направлением развития международно-правовых механизмов защиты прав и свобод человека является выработка (при наличии значительного количества потерпевших с однотипными жалобами) общих упрощенных процедур рассмотрения дела и определения суммы, подлежащей возмещению.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что представленные в нем выводы о нормативном содержании и механизме реализации конституционного права на возмещение государством вреда имеют общетеоретическое значение для науки конституционного права. Работа может быть использована для продолжения научных исследований по заявленной

проблематике.

Практическая значимость исследования состоит в том, что выявление сущности, механизмов реализации конституционного права на возмещение государством вреда, нормативного и фактического оснований возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц позволили сформулировать практические рекомендации по совершенствованию конституционного законодательства, а также некоторых смежных отраслей с учетом существующих проблем. Содержащиеся в работе материалы могут быть полезны в учебном процессе при разработке программ для преподавания дисциплин: «Конституционное право», спецкурсов по правам человека, а также при разработке учебных и учебно-методических пособий по указанным дисциплинам.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, сделанные в исследовании, были отражены в научных публикациях, рассмотрены на заседании кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», а также представлены на следующих конференциях, круглых столах: на Международной научно-практической конференции «Интеграционные процессы в праве, экономике, культуре и образовании в рамках евразийского пространства Таможенного союза» (г. Мытищи, 29 ноября 2016 г.); Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы современной юриспруденции» (г. Орехово-Зуево, 23 ноября, 2017 г.); I Всероссийской научно-практической конференции «Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия» (г. Саратов, 26 января 2017 г.); III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного конституционализма» (г. Пенза, 18 апреля 2018 г.); VIII Международной научно-практической конференции на тему «Права человека и

социальное правовое государство», посвященной Дню прав человека (г. Саратов, 6 декабря 2016 г.); Международной научно-практической конференции «25 лет Конституции Российской Федерации: тенденции развития и перспективы реализации» (г. Саратов, 13–14 сентября 2018 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти» (г. Саратов, 27 сентября 2018 г.); на VI международной научно-практической конференции «Гражданин. Выборы. Власть» (г. Пятигорск, 23–25 октября 2019 г.); XV Международной научно-практической конференции «Политические трансформации в современной России: конституционно-правовые параметры и социально-экономические факторы» (г. Самара, 27 сентября 2019 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Государство, общество, бизнес в условиях цифровизации» (г. Саратов, 13 февраля 2020 г.); VII Международной научно-практической конференции «Гражданин. Выборы. Власть» (г. Пятигорск, 30 сентября – 1 октября 2020 г.), международном круглом столе «Конституционный принцип правовой определенности в механизме реализации прав человека: проблемы и перспективы» (г. Саратов, 23 июня 2021 г.) и др.

По теме диссертационного исследования опубликовано 12 научных статей, 3 из них в журналах из перечня рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ.

Внедрение результатов диссертационного исследования осуществлялось в процессе проведения занятий для студентов Поволжского института управления имени П.А. Столыпина ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Структура диссертации обусловлена обозначенными целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной автором темы диссертации, характеризуется степень разработанности проблемы, определяются цели, задачи, объект, предмет, методология и методика исследования, обосновывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации и внедрении результатов диссертационного исследования.

Первая глава диссертации — «Конституционно-правовая характеристика права на возмещение государством вреда» посвящена понятию и содержанию конституционного права на возмещение государством вреда, а также его месту в системе конституционных прав и свобод. *В первом параграфе «Понятие и содержание конституционного права на возмещение государством вреда»* автор отмечает, что положения статьи 53 Конституции Российской Федерации, согласно которым каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц имеют двоякий характер. С одной стороны, это конституционное право граждан, которое традиционно рассматривается в русле юридической ответственности государства и в связи с причинением вреда правомерными действиями государственных органов, возникают в редких, прямо указанных законом случаях, в обстоятельствах исключительного (чрезвычайного) характера. С другой стороны, право на возмещение государством вреда может рассматриваться как комплексный правовой институт, состоящий из объединенных общими принципами норм конституционного, международного, гражданского, налогового, уголовно-процессуального, административного и других отраслей права.

Что касается первого значения, то в настоящее время в отечественной литературе отсутствует единство мнений относительно возможности отнесения права на возмещение государством вреда к числу самостоятельных прав. Для

обоснования решения этого вопроса в работе была проанализирована сущность рассматриваемого права.

В первую очередь были выявлены субъекты причинения вреда, к которым следует отнести государственные органы, органы местного самоуправления либо должностные лица этих органов. Источником возмещения вреда является казна РФ, казна соответствующего субъекта РФ или казна муниципального образования, под которыми понимается средства соответствующего бюджета и иное принадлежащее данным субъектам имущество, не закрепленное за какими-либо государственными предприятиями и учреждениями.

Определение правовой природы института возмещения вреда государством является предметом научных споров. В российской юридической науке сформировались несколько основных подходов к определению правовой природы института возмещения вреда государством: частноправовой или гражданско-правовой (цивилистический), публично-правовой и комплексный (частноправовой и публично-правовой). Диссертант полагает, что в некоторых случаях возмещение вреда может осуществляться только государством как субъектом публично-правовых отношений (например, предоставление права репрессированному народу возвратиться на исконное место пребывания; возмещение вреда в результате экологического ущерба; террористического акта). Кроме того, публично-правовой характер возмещения вреда государством вытекает из самого факта провозглашения права на возмещение вреда государством как одного из основных прав и свобод человека и гражданина.

Наконец, были выделены и проанализированы следующие признаки субъективного права на возмещение государством вреда:

1) субъектом реализации данного права, согласно статье 53 Конституции Российской Федерации, является «каждый». В конкретных случаях это могут быть граждане Российской Федерации, иностранцы, лица без гражданства, а также целые народы;

2) волевой момент права на возмещение государством вреда выражается в том, что для выполнения этого способа защиты прав человека и гражданина

необходима инициатива лица, чьи права или свободы нарушены, выраженная в обращении в суд за защитой, а государство, в свою очередь, выступает пассивным защитником;

3) содержание права на возмещение государством вреда, нормативно закрепленного статьей 53 Конституции РФ заключается в субъективном праве каждого требовать от государства возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и их должностных лиц. Данному праву корреспондирует конституционная обязанность государства в случае нарушения органами публичной власти и их должностными лицами охраняемых законом прав обеспечивать потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52 Конституции РФ).

Во втором параграфе — «Место и роль конституционного права на возмещение государством вреда в системе конституционных прав и свобод» исследование проводилось в двух направлениях:

1) место конституционного права на возмещение государством вреда в системе различных конституционных прав и свобод;

2) взаимодействие конституционного права на возмещение государством вреда с другими конституционными правами.

Что касается первого направления, то в работе дается классификация конституционного права на возмещение государством вреда и отмечается, что оно относится к общим, абсолютным, активным, позитивным несамоисполняемым конституционным правам человека первого поколения, прямо сформулированным в Конституции Российской Федерации. Помимо этого, в работе анализируется место конституционного права в классификации, основанной на сферах их реализации. По данному критерию, права и свободы, как правило, подразделяются на пять групп: личные (гражданские), политические, экономические, социальные, и культурные права. В то же время ряд специалистов выделяет и еще одну группу прав — права по защите других прав и свобод. Автором доказывается, что конституционное право на возмещение государством

вреда, по своей сути являясь дополнением к праву на защиту прав и свобод, также должно быть отнесено к этой особой группе.

Занимая определенное место в системе конституционных прав и свобод, конституционное право на возмещение государством вреда нередко пересекается и иным образом взаимодействует с другими конституционными правами. Так, оно носит по отношению к другим, базовым правам, дополнительный, компенсационный и обеспечивающий характер и в этом плане взаимодействует со всеми без исключения иными конституционными правами.

Одновременно, конституционное право на возмещение государством вреда носит частный характер по отношению к установленному статьей 45 Конституции правом на государственную защиту прав и свобод, поскольку выступает одним из средств таковой защиты. Наконец, конституционное право на возмещение государством вреда тесно взаимодействует и еще с одним конституционным правом — правом потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52 Конституции Российской Федерации).

Во второй главе работы («Основания возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц») были проанализированы нормативные и фактические основания обязанности государства по возмещению вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и должностных лиц.

В первом параграфе — «Нормативные основания возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» исследовались нормативные основания возмещения государством вреда.

Анализ норм действующего законодательства позволил выделить две группы нормативных блоков, образующих механизмы возмещения государством вреда: «регулярный» и «чрезвычайный».

Первый используется в «общем» порядке, то есть в неопределенном перечне случаев причинения имущественного или неимущественного вреда. При этом размер причиненного вреда, основания его возмещения в каждом конкретном случае устанавливаются индивидуально. Возмещение такого вреда, в частности, предусмотрено как нормами гражданского законодательства (деликтная ответственность), так и положениями уголовно-процессуального законодательства (реабилитация).

Характерными чертами «чрезвычайного» порядка возмещения вреда является, прежде всего, его каузальный характер: случаи, порядок возмещения, размер такого вреда определяются на основе специальных нормативно-правовых актов, которые принимаются «ad hoc», точнее для конкретного случая. Вред в этом случае не определяется индивидуально, а презюмируется нормативно. В этой связи и возмещение такого вреда осуществляется путем использования компенсаций, которые имеют определенное сходство с мерами социальной поддержки. Порядок возмещения «чрезвычайного» вреда устанавливается специальным конституционным или административно-правовым законодательством.

Во втором параграфе второй главы («Фактические основания возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц») было обосновано, что фактическим основанием возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и должностных лиц является конституционное правонарушение. В этой связи были рассмотрены признаки такого правонарушения, а также элементы его состава как основания возмещения вреда.

Родовым объектом данного конституционного правонарушения выступают, предусмотренные второй главой Основного закона права и свободы, а непосредственным — конкретное нарушенное право или права. Объективная сторона такого конституционного правонарушения, т.е. конкретное деяние (действие или бездействие) органа власти или должностного лица не имеет

решающего значения для квалификации и возложения на государство обязанности по возмещению вреда. Согласно конституционной формулировке статьи 53 важно лишь, чтобы такое деяние квалифицировалось как «незаконное». Автором обосновано, что качество «незаконности» деяний, составляющих объективную сторону данного правонарушения должно пониматься максимально широко, включая в себя неисполнение или «недолжное» исполнение конституционных обязанностей государства в лице уполномоченных им органов и должностных лиц, корреспондирующих правам человека и гражданина.

Сделан вывод, что ответственность государства за вред, причиненный только виновными действиями органов государственной власти и должностных лиц, не согласуется со смыслом конституционно-правовой нормы статьи 53 Конституции Российской Федерации. Субъект может нести ответственность только за собственную вину (хотя не исключается ответственность за действия третьих лиц). В данной ситуации субъект, на которого возлагается ответственность (государство) не совпадает с субъектом — причинителем вреда (конкретный государственный орган или должностное лицо). Поэтому вина последнего не может являться критериальным условием для возмещения вреда со стороны государства. Вина же государства как обобщенного публичного субъекта в данном случае конституируется невыполнением позитивного обязательства по обеспечению гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод.

В третьей главе — «Национальные и международные механизмы обеспечения реализации конституционного права на возмещение государством вреда» исследовались публично-правовые механизмы возмещения государством вреда в Российской Федерации, а также международные механизмы обеспечения реализации конституционного права на возмещение государством вреда.

В параграфе 3.1. («Публично-правовые механизмы возмещения государством вреда») было определено, что механизмом реализации конституционного права на возмещение государством вреда является

предусмотренный российским законодательством и применяемыми в Российской Федерации международно-правовыми актами социально обусловленный комплекс действий по возмещению социальных благ, неполученных субъектов в связи с незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и государственных должностных лиц. Также здесь были проанализированы «экстраординарные» или «чрезвычайные» механизмы возмещения государством вреда. Прежде всего к ним относятся институты реабилитации жертв политических репрессий, предусмотренные Законом РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», а также Законом РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов». Кроме того, подобные механизмы возмещения вреда предусмотрены Законом РСФСР от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», а также Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Эти разнородные ситуации возмещения вреда, причиненного личности, очевидно объединяет казуальный характер (возмещение вреда регламентируется специально принимаемыми законами), а также особый признак причиненного вреда, который характеризуется массовостью, реальной неисчислимостью и невосполнимостью причиненного ущерба.

В работе обосновано, что указанные способы возмещения вреда не являются «позитивной» ответственностью государства или разновидностью социальной помощи, а представляют собой институциональные механизмы реализации конституционного права, предусмотренного статьей 53 Основного закона. В этой связи обоснован вывод, что данные публично-правовые механизмы возмещения государством вреда должны дополняться возможностью обратиться в суд с требованием о возмещении вреда в общем порядке, то есть путем подачи иска.

Кроме того, в работе исследовался вопрос о фактическом основании возмещения такого вреда. В частности, было сказано, что в данном случае государство несет ответственность за вред, причиненный действиями третьих

лиц, либо наступивший в результате ситуаций чрезвычайного характера вследствие невыполнения позитивных обязательств по обеспечению прав личности. В таких случаях фактическим основанием такой ответственности выступает конституционно-правовой квазиделикт.

Квазиделиктная ответственность Российской Федерации не может носить абсолютный характер (наступать в каждом случае причинения вреда), поэтому юридическая формализация квазиделиктной ответственности государства осуществляется в форме признания и принятия на себя такой ответственности в каждом конкретном случае, то есть формализации и юридизации позитивной ответственности государства.

В заключительном параграфе третьей главы («Международные механизмы обеспечения реализации конституционного права на возмещение государством вреда») была рассмотрена защита конституционного права на возмещение государством вреда путем обращения в международные организации.

Автором было обосновано, что конституционное право на возмещение государством вреда не содержится напрямую в таких международно-правовых документах как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., а также в пактах о правах человека 1966 г., в том виде, в котором оно закреплено в Конституции Российской Федерации, однако, указанные документы содержат несколько прав, носящих частный характер по отношению к этому более общему праву. Данный факт позволяет сделать вывод, что в современном международном праве право на возмещение ущерба за нарушения государством прав человека выводится расширительным толкованием. При этом в международном праве возмещение вреда трактуется более широко, чем чисто компенсационные меры по возмещению материального ущерба.

Особенностью международно-правового регулирования права на возмещение государством вреда за причинение им ущерба является то, что на международном уровне не существует каких-либо специальных механизмов компенсации вреда, подобных предусмотренным законодательством Российской Федерации в отношении жертв природных и техногенных катастроф, незаконно

репрессированных и т.п. Автором обоснована возможность развития международно-правовых механизмов защиты прав и свобод человека в данном направлении путем выработки (при наличии значительного количества потерпевших с однотипными жалобами) общих упрощенных процедур рассмотрения дела и определения суммы, подлежащей возмещению.

Применительно к существующим в современный период механизмов возмещения вреда отмечается, что в настоящее время достаточно много межгосударственных органов наделены правом рассматривать индивидуальные жалобы граждан в отношении нарушения их прав органами и должностными лицами государств. Общей главной проблемой их функционирования является юридически необязательный для государств характер принимаемых ими решений, в силу чего обращение в такие органы на практике не может рассматриваться как реальный механизм реализации конституционного права на возмещение государством вреда.

Гораздо большие возможности по защите прав человека имеют региональные судебные органы, такие как Европейский Суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Африканский суд по правам человека и народов и т.д. Применительно к ЕСПЧ возможности граждан Российской Федерации по возмещению вреда обеспечиваются следующими механизмами:

решения ЕСПЧ являются в соответствии с законодательством Российской Федерации основаниями для пересмотра вступивших в законную силу актов российских судебных органов (ст. 392 ГПК, ст. 350 КАС РФ, ст. 311 АПК РФ);

в случае наличия со стороны граждан ряда государств (в том числе, и России) значительного количества повторяющихся, однотипных жалоб на действия государства, по которым ЕСПЧ выносились решения в пользу заявителей Суд может выносить «пилотные» постановления, требующие от государств принятия серьезных мер законодательного характера;

с целью влияния на политику государств в определенной сфере ЕСПЧ может выносить решения о присуждения возмещения, носящего карательный характер, или штрафных (карательных) убытков («punitivedamages»).

Предполагается, что присуждение таких убытков имеет цель не только компенсировать материальный или нематериальный ущерб, но и наказать нарушителя, тем самым предотвратить повторение противоправного действия как нарушителем, так и третьими лицами.

Однако автором было отмечено, что сама по себе формально определенная обязательность каких-либо решений в международном публичном праве мало что значит, если она не может быть обеспечена возможностью применения, в случае их неисполнения, санкций (политических, юридических, имущественных и иных), пусть даже и потенциально.

В **заключении** автором делаются выводы по итогам проведенного исследования и даются конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ

1. *Граф Р.В.* Конституционное право на возмещение государством вреда: понятие и содержание // Современное право. 2020. № 6. С. 45–51 (0,5 п.л.).

2. *Граф Р.В.* Место и роль конституционного права на возмещение государством вреда в системе конституционных прав и свобод // Вестник Поволжского института управления. 2020. № 1. С. 64–72 (0,5 п.л.).

3. *Граф Р.В.* Нормативные основания возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и должностных лиц // Правовая культура. 2020. № 2. С. 43–54 (0,5 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

4. *Граф Р.В.* Реализация конституционного права на возмещение вреда // Интеграционные процессы в праве, экономике культуре и образовании в рамках евразийского пространства Таможенного союза: материалы Международной

научно-практической конференции (г. Мытищи, 29 ноября 2016 г.). Мытищи: Изд-во Российского ун-та кооперации, 2017. С. 16–17 (0,2 п.л.).

5. *Граф Р.В.* Институт возмещения вреда как мера конституционно правовой ответственности // Актуальные проблемы современной юриспруденции: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Орехово-Зуево: Изд-во Государственного гуманитарно-технологического ун-та, 2017. С. 181–183 (0,2 п.л.).

6. *Граф Р.В.* Проблемы реализации конституционного принципа свободы предпринимательства // Развитие науки и образования на современном этапе: материалы Международных научно-практических конференций: в 2 ч. Мытищи: Российский университет кооперации; Энгельс: Изд-во Поволжского кооперативного ин-та (филиал), 2017. Ч. 1. С. 74–76 (0,25 п.л.).

7. *Граф Р.В.* Реализация субъектами предпринимательской деятельности конституционного права на возмещение государством вреда // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия: материалы научной конференции (г. Саратов, 26 января 2017 г.). Саратов: Изд-во ПИУ им. П.А. Столыпина, 2017. С. 31–32 (0,25 п.л.).

8. *Граф Р.В.* Возмещение вреда государством как неотъемлемое конституционное право // Актуальные проблемы современного конституционализма: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (г. Пенза, 18 апреля 2018 г.). Пенза: Изд-во Пензенского государственного ун-та, 2018. С. 31–35 (0,3 п.л.).

9. *Граф Р.В.* Возмещение государством вреда в отрасли правосудия как мера конституционного права // Устойчивое развитие России в период нестабильности: внешние вызовы и перспективы: материалы XII очной Международной конференции (г. Липецк, 26 апреля 2018 г.). Елец: Изд-во Елецкого государственного ун-та им. И.А. Бунина, 2018. С. 410–414 (0,35 п.л.).

10. *Граф Р.В.* К вопросу о публично-правовом подходе при возмещении вреда, причиненного государством // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти: теория и практика: сборник научных статей.

Саратов: Изд-во Поволжского ин-та управления им. П.А. Столыпина, 2018. С. 146–149 (0,3 п.л.).

11. *Граф Р.В.* Судебный механизм защиты конституционного права на возмещения государством вреда: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть: материалы VII Международной научно-практической конференции (г. Пятигорск, 30 сентября – 1 октября 2020 г.); отв. ред. Л.А. Тхабисимова. Пятигорск: Изд-во Пятигорского государственного ун-та, 2021. С. 233–237 (0,4 п.л.).

12. *Граф Р.В.* Судебный механизм обеспечения реализации конституционного права на возмещение государством экологического вреда // Стабильность и динамизм Российской Конституции: материалы XII Международного Конституционного Форума, посвященного 15-летию возрождения юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского: сборник научных статей (г. Саратов, 16–18 декабря 2020 г.). Саратов: Саратовский источник, 2021. Ч. 1. С. 61–67 (0,4 п.л.).