

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ДЕЙСТВИЯМИ (БЕЗДЕЙСТВИЕМ) ИЛИ РЕШЕНИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В РАМКАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

И.И. Маскаева

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики» — Санкт-Петербург
Юридический факультет,
ул. Союза Печатников, 16, Санкт-Петербург, Россия, 190008

Статья посвящена проблемным аспектам возмещения вреда, который возник в результате действий (бездействия) или решений органов публичной администрации и их должностных лиц. Автор анализирует систему нормативного регулирования данных отношений, сложившуюся судебную практику, выявляя особенности реализации права на компенсацию вреда, причиненного государством в результате его административно-юрисдикционной деятельности. Особое внимание уделяется дискуссионности вопроса о правовой природе регулируемых отношений, проблеме определения нормативной основы возмещения вреда, причиненного государством в рамках административного процесса, включая проблему применимости всех способов защиты, предусмотренных гражданским законодательством, при реализации права на возмещение вреда, причиненного в рамках административного процесса. Анализируются вопросы установления незаконности и виновности при причинении вреда в результате осуществления властных действий (решений), а также вопросы преюдиции, допустимости обоснования в рамках искового производства незаконности принятых публичной администрацией решений нормативного и ненормативного характера. В завершение представлены выводы о недостаточной четкости правового регулирования исследуемого вопроса, дана оценка дискуссионным аспектам проблематики и тенденциям развития института возмещения причиненного государством вреда, предложены способы совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики. Автором предлагаются два пути законодательного решения поставленной проблемы: признание всех предусмотренных гражданским законодательством способов возмещения вреда в рамках административно-правовых отношений посредством более четкого генерального законодательного указания на допустимость всех возможностей реализации данного права применительно к возмещению вреда, причиненного действиями публичной администрации, либо формирование собственной полноценной административно-правовой нормативной базы компенсации вреда, причиненного государством в результате его административно-юрисдикционной деятельности. Вне зависимости от избранного пути совершенствования рассматриваемого института, его обновленная нормативная основа должна учитывать позитивные достижения правоприменительной практики, особенно — прогрессивные правовые позиции, сформированные в процессе толкования спорных норм Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ. Ревизия законодательства в части регламентации возмещения вреда должна способствовать не только уточнению

места данного института в системе правового регулирования, но и обеспечить надлежащую защиту соответствующего права.

Ключевые слова: государственное управление; административный процесс; административное производство; публичная администрация; возмещение вреда; гражданское законодательство; административно-правовое законодательство; законность действий (бездействия) государства; конституционное токование; ответственность государства

Введение

Конституционная гарантия, закрепленная в статье 53 Конституции РФ, содержит право каждого на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Данный институт выступает основой защиты прав и свобод частных субъектов от неправомерных действий публичной администрации и важнейшим инструментом правовой реабилитации.

В теории права неоднократно дискутировалась мысль об оценке уровня политического развития общества в зависимости от признания правительством (то есть государством — *прим. автора*) за собой юридических обязанностей, самоограничения власти, основанного на признании целесообразности такого ограничения государственной власти правом [1. С. 265–266].

Особая значимость институту ответственности стороны правоотношений, наделенной властными полномочиями и, как правило, иницилирующей возникновение данных правоотношений, придается с учетом особого характера производств публично-правовой природы. Так, явно репрессивная направленность отдельных административных производств влечет неблагоприятные последствия в виде ограничения прав и свобод физических и юридических лиц, в связи с чем объективно требуется эффективный механизм защиты прав последних, подкрепленный конституционной гарантией.

Необходимо отметить, что конституционное положение о праве на компенсацию не содержит указания на отраслевую принадлежность и порядок возмещения причиненного государством вреда, который развивается в рамках гражданского законодательства. В связи с этим актуальным продолжает оставаться вопрос гражданско-правовой ответственности государственных органов и их должностных лиц при реализации задач административного процесса в рамках различных административных производств в силу отсутствия эффективного механизма возмещения вреда, причиненного вследствие репрессивной деятельности государства, обусловленного неоднозначностью и недостаточной четкостью нормативного регулирования.

1. Общая характеристика отношений по возмещению вреда, причиненного действиями (бездействием) или решениями государственных органов и их должностных лиц в рамках административного процесса

Основные положения теории ответственности государства, сформулированные выдающимися мыслителями, философами права, не подвергаются сомнению в современной правовой науке, которая воспринимает их как исходную позицию для формирования базы института возмещения вреда, причиненного государством. Так, и тезис Р. Иеринга о самоограничении власти правом [2. С. 176],

и тезисы Г. Еллинека о связанности государства собственным правом [3. С. 359] и о стремлении конституционных хартий создать пределы государственного могущества (в том числе в области законодательства) не только нормированием проявлений воли государства, но и, прежде всего, признанием неизменности «гарантированных» таким образом прав индивидуума [4. С. 374] находят свое отражение в современном понимании ответственности государства.

Правоотношения, складывающиеся в связи с реализацией закрепленного в ст. 53 Конституции РФ права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц, традиционно регулируются нормами гражданского законодательства. При этом определенный законодателем гражданско-правовой характер эти отношений не зависит от отраслевой принадлежности тех первичных правоотношений, которые повлекли за собой последствия в виде вреда, причиненного частному лицу публичным субъектом в результате государственно-властной деятельности последнего.

Сложившийся гражданско-правовой режим возмещения вреда, причиненного государством, подкрепляется аргументацией, которую можно выявить из позиций Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда РФ.

Так, в Постановлении Европейского суда по правам человека от 9 декабря 1994 г. по делу «Стрэн Грик Рифайнериз» и «Стратис Андреадис против Греции» (*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*)¹ отрицательно оценивается законодательное регулирование, которое в противоречии с принципом «никто не может быть судьей в собственном деле» допускает «в судебных разбирательствах явное неравенство власти и права».

В Постановлении Конституционного суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П² отмечается, что «участвуя в регулируемых гражданским законодательством отношениях, возникающих при возмещении вреда, причиненного частным лицам, Российская Федерация выступает на равных началах с иными участниками этих отношений. Действуя в рамках дискреционных полномочий ..., государство тем не менее не может использовать такое правовое регулирование, которое привело бы к неравенству публично-правовых образований и частных лиц». Таким образом, отстаивается позиция о том, что гражданско-правовой порядок реализации права на возмещение вреда обусловлен необходимостью соблюдения

¹ European Court of Human Rights, Case of Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece (Application N. 13427/87) // Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-57913> Дата обращения: 01.10.2016.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства РФ «О порядке исполнения Министерством финансов РФ судебных актов по искам к казне РФ на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 4.

принципа равенства различных по своей природе субъектов данных отношений, позволяющий наиболее эффективно реализовать право частного лица на защиту от злоупотреблений властью.

Данная позиция последовательно представлена и в Определении Конституционного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 569-О³, в котором отмечается, что «введя в правовое регулирование институт присуждения компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок... федеральный законодатель, по сути, установил специальный — вспомогательный к общегражданскому порядку возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов». Таким образом, в очередной раз подчеркивается гражданско-правовая основа института возмещения вреда как некая аксиома, базирующаяся на демократических ценностях, включающих равенство субъектов.

Тем не менее, дискуссионность тотально частноправового регулирования института возмещения вреда, без учета специфики отношений, повлекших его причинение, отмечалась многими авторами. Так, еще Г. Еллинек обосновывал тезисы о том, что «субъектам в большом объеме предлагаются средства правовой защиты для реализации их публичных прав. Служащие государства несут гражданскую ответственность, могут нести и уголовную; далее государство несет также ответственность, как если бы оно было субсидиарно ответственно, как если бы оно было на месте служащего, несмотря на имеющиеся ограничения такой ответственности», а также что «как и любое общественное вида притязание на правовую защиту, публичный характер имеет также притязание, упрямочивающее к подаче административного иска, а равно и административная жалоба, притязание на защиту и учет интересов субъекта» [4. С. 794].

Н.И. Лазаревский, отмечая насущную необходимость определения правовой природы исследуемых отношений, склоняется к отнесению их к сфере государственного права [5. С. 14].

В советский период некоторые исследователи вопросов ответственности государства за причиненный им вред приходили к выводу, что «гражданскую ответственность влечет любое противоправное причинение имущественного вреда, независимо от того, каков характер противоправности, нормой какой отрасли права установлен запрет совершения того действия, которым причинен имущественный вред» [6. С. 148; 7. С. 55].

Далее, например, Л.В. Бойцова, соавтор проекта Закона РФ «Об ответственности за ущерб, причиненный гражданам неправомерными решениями и деяниями государственных органов, а также должностных лиц при исполнении

³ Определение Конституционного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 569-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гайнуллина Рената Гумеровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона “О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок” и пунктом 1 части первой статьи 244.6 Гражданского процессуального кодекса РФ» (официально документ опубликован не был) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

служебных обязанностей», делает вывод о постепенном вытеснении публично-правовыми теориями ответственности государства частно-правовых концепций, выступивших изначально основой для формирования института возмещения вреда, и о призывании именно современного российского публичного права создать механизмы для разрешения конфликта «государство-гражданин» и законодательную основу ответственности государства как субъекта публичного права [8. С. 42–43], а также обосновывает позицию, согласно которой «цивилистические конструкции принципа возмещения вреда, причиненного государством..., не учитывают особого характера публично-правового деликта и специфики ответственности государства за такой ущерб..., создают препятствие для реализации права граждан, закрепленного в статье 53 Конституции РФ», отмечая, что «ответственность государства должна быть построена в первую очередь на принципах публичного права» [9. С. 53–54] и что «ответственность государства за действия должностных лиц строится на публичных началах, поскольку основана на принципе защиты не только личных, но и общественных интересов» [10. С. 73.].

Учитывая зарубежный опыт, некоторые авторы отмечают сложившиеся в зарубежной практике и законодательстве подходы. Так, А. Бланкенагель, И. Калинина указывают на тот факт, что в законодательстве Германии, в частности, в Основном Законе ФРГ закреплен подход, согласно которому основанием ответственности государства в рамках института возмещения причиненного вреда за его действия, включая действия его должностных лиц, выступает властная публично-правовая деятельность государственных органов (служащих) [11. С. 67].

В современной науке некоторые авторы также возвращаются к вопросу о правовой природе исследуемых отношений. Например, О.В. Михайленко критикует публично-правовой подход в определении юридической природы отношений по возмещению вреда по сфере его причинения и обосновывает «однозначную» частноправовую (гражданско-правовую) принадлежность рассматриваемых отношений, отрицая нарушение публичных интересов и порядок нормативного регулирования в качестве определяющих правовую природу отношений критериев [12. С. 38]. Ю.Н. Андреев подчеркивает необходимость «комплексного исследования гражданско-правовой ответственности государства за причинение вреда государственными и муниципальными органами, их должностными лицами в сфере осуществления публичной власти, включая законодательную, судебную, административную и правоохранительную деятельность» [13. С. 4].

Напротив, И.А. Городилова и Т.Т. Соколова указывают на «абсолютизированность в современной законодательной и правоприменительной практике цивилистических конструкций, обезличивающих публичный характер отношений, возникающих из незаконных действий государства» [14. С. 116]. Авторами предлагается разграничивать правовые режимы возмещения вреда в зависимости от оснований его причинения, в частности: неисполнение или ненадлежащее исполнение государством его договорных обязательств как основание частноправового режима и осуществление незаконных действий (решений) как

основание публично-правового режима. При этом представленная позиция основывается на гарантии законной деятельности государства, выраженной в публичной форме защиты частных лиц в конституционно-правовом (то есть публично-правовом) закреплении, а также на основе отнесения права гражданина на законную правоприменительную деятельность государства к правам, реализуемым в публичных отношениях, субъекты которых не утрачивают своего публично-правового статуса, а охранительный характер которых направлен на восстановление законности и заглаживание причиненного вреда, не имеющего самостоятельного значения как гражданско-правовая категория в силу своей неразрывной связи с незаконным действием (решением) властного субъекта.

Научная дискуссия по вопросу возмещения вреда, возникшего в результате управленческой деятельности государства, продолжается вследствие противоречивости двух отраслевых подходов, выражающихся в двух основополагающих презумпциях: презумпции генерального деликта, характерной для гражданского права, и презумпции правомерности действий (решений) публичной администрации, отражающей специфику административного права. Основное противоречие, имеющее существенное значение для института возмещения вреда, состоит в том, что в первом случае вред подлежит возмещению, если иное не предусмотрено законом, а во втором случае вред подлежит возмещению только в предусмотренных законом случаях. При этом формула генерального деликта предполагает любой вред как противоправный и виновно причиненный, если не будет доказано иное. Презумпция же публично-правового регулирования требует в преобладающем большинстве случаев доказательств противоправности и виновности действий властного субъекта, которыми причинен вред. Единичные случаи возмещения вреда, причиненного правомерными действиями государства, предусмотренного статьей 16.1. Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ)⁴, в толковании Верховного Суда РФ⁵, сводятся к причинению вреда правомерными действиями государственных органов вследствие изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд, при перевозке грузов при наличии льгот и при пресечении террористического акта. Отсутствие необходимости установления вины властного субъекта, чьи незаконные действия (решения) повлекли причинение вреда, также является особым случаем, предусмотренным специальной нормой статьи 1070 ГК РФ, гарантирующей возмещение вреда в полном объеме независимо от вины должностных лиц при привлечении лиц к уголовной или административной ответственности либо при реализации ими отдельных мер уголовно-процессуального и административно-процессуального принуждения. При этом Конституционный

⁴ Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (часть вторая) (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса РФ» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 8.

Суд РФ⁶ своим толкованием придал более широкий смысл содержанию ч. 1 ст. 1070 ГК РФ, определив, что перечисленные меры ответственности и процессуального принуждения не являются исчерпывающими, и по конституционно-правовому смыслу «подлежит возмещению за счет казны в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда вред, причиненный гражданину не только в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, но и в результате незаконного задержания в качестве подозреваемого».

Таким образом, расхождения отраслевого правового регулирования в принципиальных подходах к последствиям причинения вреда и релевантным для доказывания обстоятельствам, обуславливают продолжающийся научный поиск эффективного способа разрешения конфликта между частным субъектом и государством при причинении последним вреда при осуществлении управленческой деятельности.

2. Нормативная основа возмещения вреда, причиненного действиями (бездействием) или решениями государственных органов и их должностных лиц в рамках административного процесса

2.1. Общая характеристика нормативной основы возмещения вреда, причиненного государством в рамках административного процесса

Оценивая нормативную основу возмещения вреда, причиненного государством при реализации задач административного процесса, в плоскости административно-правового регулирования, необходимо отметить ее фрагментарный характер. Содержащиеся в различных нормативных актах отрывочные упоминания о возмещении вреда, причиненного в результате деятельности публичной администрации, состоят в ссылках на гражданское законодательство, что проистекает из выше обозначенной сложившейся системы регулирования.

Такие упоминания о возмещении вреда в гражданско-правовом порядке можно найти в Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), а также в федеральных законах, регламентирующих порядок осуществления отдельных административных производств: ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», ФЗ «О полиции», ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», ФЗ «Об исполнительном производстве». При этом законодатель относительно воз-

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 04 декабря 2003 г. № 440-О «По жалобе гражданки Аликиной Татьяны Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 Гражданского кодекса РФ» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 3.

мещения вреда использует следующие формулы: «в порядке, предусмотренном гражданским законодательством»⁷, «в соответствии с гражданским законодательством»⁸, «в порядке гражданского судопроизводства», «в порядке, установленном законодательством РФ»⁹, «в соответствии с законодательством РФ»¹⁰, «возмещает ущерб»¹¹, «право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда»¹², «право обратиться в суд с иском о возмещении убытков»¹³.

При этом многие федеральные законы, выступающие базой для отдельных административных производств, не содержат прямого указания на возможность возмещения вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц государственных органов при их реализации. В частности, такое положение отсутствует в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁴, в Федеральном законе «О порядке выезда из РФ и въезда в Российскую Федерацию»¹⁵, в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в РФ»¹⁶ и Федеральном законе «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ»¹⁷, в Законе РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав при ее оказании», в Законе РФ «О праве граждан РФ

⁷ Кодекс РФ об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; Определение Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 2907-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Астраханская рыбоконсервная компания” на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (официально опубликовано не было) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

⁸ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁹ Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776; Налоговый кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (часть первая) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

¹⁰ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹¹ Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

¹² Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹³ Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

¹⁴ Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

¹⁵ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

¹⁶ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

¹⁷ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ»¹⁸ и многих других. В большинстве случаев используется механизм закрепления «ответственности лиц, виновных в нарушении указанных законов, в соответствии с законодательством РФ» — формула более общего характера, предусматривающая наряду с уголовной, административной, дисциплинарной также и гражданско-правовую ответственность, которая приводит нас также к гарантированности возмещения вреда, причиненного государством.

Таким образом, законодатель при конструировании системы нормативного регулирования возмещения вреда, причиненного в результате деятельности публичной администрации, исходит из заложенной в нормах ГК РФ базы, которая в отдельных случаях дополняется отсылочными нормами специального законодательства. Представляется, что наличие в отдельных законодательных актах специальных административно-правовых норм, отсылающих к гражданско-правовому регулированию возмещения вреда, не свидетельствует об особой оценке законодателем значимости отдельных общественных отношений. Поскольку отсутствие в иных законах упоминания о действии правил возмещения вреда, предусмотренных гражданским законодательством, не лишает субъектов данных правоотношений возможностей обращаться к такому способу защиты своих прав, как возмещение вреда в рамках института ответственности, в частности — гражданско-правовой ответственности.

Так, например, в КоАП РФ прямое указание на возмещение вреда в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, содержится лишь относительно вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. При этом отсутствие в КоАП РФ такого же прямого указания на действие гражданского законодательства относительно возмещения вреда, причиненного незаконным привлечением к административной ответственности, то есть вынесением незаконного постановления о назначении административного наказания, не отменяет права на возмещение ущерба, причиненного государством, и, соответственно, возможности применения релевантных норм ГК РФ.

Тем не менее такая ситуация, сложившаяся, как представляется, в силу нестабильности законодательной техники, не может рассматриваться как в полной мере гарантирующая реализацию права на возмещение вреда. Наиболее спорным с точки зрения системного применения административно-правового и гражданско-правового законодательства по вопросу возмещения причиненного государством вреда является вопрос корреляции норм гражданского законодательства с нормами специального административно-правового законодательства по смыслу ч. 3 ст. 2 ГК РФ.

¹⁸ Закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст.1227.

2.2. Проблемные аспекты нормативной основы возмещения вреда, причиненного государством в рамках административного процесса

Основополагающей нормой гражданского законодательства, определяющей взаимосвязь гражданско-правовых и административно-правовых норм и обусловленность применения традиционно гражданско-правовых способов защиты к административно-правовым отношениям, выступает ч. 3 ст. 2 ГК РФ. Согласно указанной норме, «к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством».

Исходя из смысла данной нормы, выступающей ключевой для понимания взаимосвязи гражданско-правовых норм о возмещении вреда и норм административного и административно-процессуального законодательства, регулирующих отношения, в результате которых государством был причинен вред частному субъекту, можно сделать вывод о необходимости специального указания в отраслевом административно-правовом законе на применимость гражданского законодательства. При этом ГК РФ не определено, в какой форме административно-правовой закон должен предусматривать применение гражданского законодательства. Необходимо ли прямое указание на действие конкретных норм конкретного акта гражданского законодательства или прямое указание на применимость гражданского законодательства в целом? Достаточно ли указания в административно-правовом законе применения норм об ответственности, предусмотренной законодательством РФ, которая теоретически включает помимо иных видов также гражданско-правовую ответственность? Не является ли при этом основной гарантией имеющая прямое действие норма ст. 53 Конституции РФ, предусматривающая возмещение вреда?

Как очевидно из приведенных выше примеров законодательной техники закрепления тезиса о применимости гражданского законодательства в административно-правовых законах, не всегда данное закрепление достаточно конкретизировано, напротив, в большинстве случаев оно носит весьма абстрактный характер. Также очевидно, что законодатель не ставил своей целью ограничить возможности применения положений гражданского законодательства к отношениям по возмещению вреда, причиненного государством в рамках различных административных производств. Напротив, в развитии административного и административно-процессуального законодательства прослеживается тенденция обращения к гражданскому законодательству в части возмещения вреда как к общей нормативной основе реализации этого конституционно гарантированного права.

Однако, такой подход законодателя своеобразно оценивается судебной практикой, которая последовательно признает неприменимость отдельных гражданско-правовых способов защиты права на возмещение вреда в силу отсутствия прямой ссылки отраслевого административного законодательства на возможность применения именно этих конкретных способов защиты прав. Так,

высшие судебные инстанции¹⁹ неоднократно выражали позицию, согласно которой статья 395 ГК РФ, предусматривающая уплату процентов за пользование чужими денежными средствами вследствие их неправомерного удержания либо неосновательного получения, не подлежит применению к публично-правовым отношениям, в частности, к административным отношениям по взысканию административных штрафов, признанному при обжаловании (оспаривании) незаконным.

При этом Конституционный Суд РФ истолковал вопрос применимости статьи 395 ГК РФ следующим образом: «в силу природы гражданско-правовых отношений сама по себе возможность применения санкции, предусмотренной пунктом 1 статьи 395 ГК РФ, направлена на защиту имущественных интересов лица, чьи денежные средства незаконно удерживались. При этом применение положений данной статьи в конкретных спорах зависит от того, являются ли спорные имущественные правоотношения гражданско-правовыми, а нарушенное обязательство — денежным, а если не являются, то имеется ли указание законодателя о возможности их применения к этим правоотношениям»²⁰. Верховный Суд РФ указал, что «поскольку статья 395 ГК РФ предусматривает последствия неисполнения или просрочки исполнения именно денежного обязательства, положения указанной нормы не применяются к отношениям сторон, не связанным с использованием денег в качестве средства платежа (средства погашения денежного долга)... В случаях, когда разрешаемый судом спор вытекает из налоговых или других финансовых и административных правоотношений, гражданское законодательство может быть применено к названным правоотношениям при условии, что это предусмотрено законом (пункт 3 статьи 2 ГК РФ). В связи с этим указанные в статье 395 ГК РФ проценты не начисляются на суммы экономических (финансовых) санкций, необоснованно взысканные с юридических и физических лиц налоговыми, таможенными органами, органами ценообразования и другими государственными органами, и подлежащие возврату из соответствующего бюджета. В этих случаях гражданами и юридическими лицами на основании статей 15, 16 и 1069 ГК РФ могут быть предъявлены требования о возмещении убытков, вызванных в том числе необоснованным взиманием сумм экономических (финансовых) санкций, если законом не предусмот-

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 2907-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Астраханская рыбоконсервная компания» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса РФ» (официально документ опубликован не был) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

²⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 2907-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Астраханская рыбоконсервная компания» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса РФ» (официально документ опубликован не был) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

рено иное»²¹. При этом Верховный Суд РФ разъяснил в том же постановлении, что «проценты, предусмотренные пунктом 1 статьи 395 ГК РФ, подлежат уплате независимо от основания возникновения обязательства (договора, других сделок, причинения вреда, неосновательного обогащения или иных оснований, указанных в ГК РФ)».

В связи с выраженными позициями судов вновь возникает уже озвученный выше вопрос, не является ли достаточным закрепление в административном законодательстве возможности возмещения вреда «в соответствии с гражданским законодательством», без конкретизации этой возможности указанием на применимость отдельных статей ГК РФ, в частности, статьи 395 ГК РФ. В случае положительного ответа указание на возмещение вреда «в соответствии с гражданским законодательством» включает в себя все гражданское законодательство со всеми предусмотренными им способами защиты прав, а значит, и механизм дополнительной защиты, предусмотренный статьей 395 ГК РФ. Если же предположить отрицательный ответ, то в каждом случае регулирования отдельных административных процедур, составляющих административные производства различного характера, по каждому решению или действию (бездействию) властных субъектов административным законодательством должен быть предусмотрен перечень конкретных применимых статей ГК РФ. Последнее решение представляется не только абсурдным, но и едва достижимым с точки зрения эффективности и рациональности законодательства. Однако первый ответ не удовлетворяет требованиям, выраженным в правовых позициях Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Одной из последних попыток изменить сложившуюся практику стало обращение Верховного суда РФ в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности статьи 32.2 КоАП РФ по исполнению постановления о наложении административного штрафа²². В связи с признанием такого постановления Федеральной антимонопольной службы, исполненного в отношении ОАО «Российские железные дороги», незаконным, у общества возникло притязание на возмещение не только суммы незаконно взысканного административного штрафа, но и на возмещение процентов в соответствии со ст. 395 ГК РФ, поскольку государство на протяжении длительного времени необоснованно пользовалось денежными средствами, уплаченными в качестве административного штрафа. Кроме того, общество ссылалось на специальное регулирование, существующее в налоговом праве и праве социального обеспечения, которым возмещение процентов предусмотрено, в частности, частями 5 и 9 статьи 79

²¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса РФ об ответственности за нарушение обязательств» // Российская газета. 2016. № 70.

²² Определение Верховного Суда РФ от 14 сентября 2015 г. № 305-КГ15-3882 по делу № А40-65467/2014 «О приостановлении производства по делу до вступления в силу судебного акта Конституционного Суда РФ». Режим доступа: <http://sudact.ru/vsrf/doc/nlOjqRXdyILj>. Дата обращения: 01.10.2016.

Налогового кодекса РФ и статьями 9 и 14 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

По итогам запроса в Определении Конституционного Суда РФ была подтверждена ранее выраженная позиция о неприменимости указанной статьи к отношениям публично-правового характера²³. В связи с чем остается констатировать неизменность позиции правоприменителей в вопросе ограниченности мер гражданско-правовой защиты при реализации института возмещения вреда, возникшего вследствие незаконных действий государства, и надеяться на изменение подходов к определению характера возникающих при возмещении такого вреда правоотношений и порядка реализации важнейшего правового института, позволяющего позитивно влиять на развитие экономических отношений в рамках правового государства.

Таким образом, проблема применимости гражданского законодательства к отношениям публично-правовой природы на примере действия норм ГК РФ возвращает к идее о том, что первоначально административно-правовые отношения, повлекшие возникновение вреда, причиненного государством, не трансформируются окончательно в гражданско-правовые отношения, иначе вопрос о применимости к ним отдельных положений гражданского законодательства не возникал бы вовсе и не разрешался бы подобным образом в представлении Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Если же признать идею публично-правового характера отношений, связанных с возмещением причиненного государством вреда, то необходимо переносить в плоскость административно-правового регулирования и вопрос возмещения вреда, формируя собственную административно-правовую базу.

Одной из проблем нормативного закрепления возмещения вреда, причиненного действиями (бездействием) или решениями государственных органов и их должностных лиц, является проблема определения правомерности и неправомерности (законности и незаконности) таких действий (бездействия) и решений.

Нормативной основой возмещения причиненного государством вреда выступают статьи 16, 16.1, 1069 и 1070 ГК РФ, которыми предусмотрено возмещение вреда и убытков, причиненных незаконными действиями публичной администрации (ст. 16, ст. 1069 и ст. 1070), а также возмещение ущерба, причиненного правомерными действиями указанных субъектов (ст. 16.1). Указание законодателя на законный или незаконный характер действий (бездействия) и решений связано с дифференцированным подходом к порядку реализации права на возмещение.

²³ Определение Конституционного Суда РФ от 09 февраля 2016 г. № 213-О «По запросу Верховного Суда РФ о проверке конституционности статьи 32.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях» (официально документ опубликован не был) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

В результате причинения вреда правомерными действиями (решениями) государственных органов и их должностных лиц, предусмотренном статьей 16.1 ГК РФ, необходимо понимать, что возмещение вреда допустимо в весьма ограниченных случаях. Как уже было отмечено выше, возмещение вреда, причиненного правомерными действиями государства, по статье 16.1 ГК РФ, осуществляется «в случаях и порядке, которые предусмотрены законом» и которые Верховный Суд РФ²⁴ истолковал как случаи причинения вреда правомерными действиями государственных органов вследствие изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд, при перевозке грузов при наличии льгот и при пресечении террористического акта. Данное толкование позволяет сделать вывод о качественно отличном характере случаев, охватываемых нормой статьи 16.1 ГК РФ, от всех иных случаев причинения государством вреда, предусмотренных статьями 16, 1069 и 1070 ГК РФ.

При этом по общему правилу необходимо устанавливать как неправомерность действия (решения), так и виновность предпринявшего его должностного лица. Исключение составляет лишь норма ч. 1 ст. 1070 ГК РФ, не ставящая возмещение вреда в зависимость от вины должностных лиц при осуществлении ими привлечения к уголовной или административной ответственности либо при реализации ими отдельных мер уголовно-процессуального и административно-процессуального принуждения.

При установлении вины системного толкования требует норма статьи 1069 ГК РФ, которая, выступая общей по отношению к нормам статьи 1070 ГК РФ, с учетом положения ч. 2 ст. 1070 ГК РФ приобретает дополнительный смысл при решении вопроса о возмещении вреда, причиненного при осуществлении правосудия, но не повлекшего последствия, предусмотренные ч. 1 ст. 1070 ГК РФ. Буквально норма предусматривает возмещение вреда, причиненного при осуществлении правосудия, «если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу». Однако Конституционный Суд РФ распространил действие данной нормы и на осуществление правосудия в порядке гражданского судопроизводства, истолковав данное положение следующим образом в своем Постановлении²⁵: «Данное положение в его конституционно-правовом смысле ... не может служить основанием для отказа в возмещении государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства в иных случаях (а именно когда спор не разрешается по существу) в результате незаконных действий (или бездействия) суда (судьи), в том числе при наруше-

²⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса РФ» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 8.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 3.

нии разумных сроков судебного разбирательства, — если вина судьи установлена не приговором суда, а иным соответствующим судебным решением».

В указанном Постановлении Конституционный Суд РФ также разъяснил, что «отсутствие в нормах статей 52 и 53 Конституции РФ, гарантирующих возмещение государством вреда и компенсацию причиненного ущерба, непосредственного указания на необходимость вины соответствующего должностного лица ... как на условие возмещения государством причиненного вреда, не означает, что вред, причиненный, в частности, при осуществлении правосудия незаконными действиями (или бездействием) органа судебной власти и его должностных лиц, ... возмещается государством независимо от наличия их вины». Поскольку наличие вины является общепризнанным принципом юридической ответственности, исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно посредством закрепления в законодательстве.

ГК РФ, в силу пункта 2 статьи 1064, бремя доказывания отсутствия вины возлагается на причинителя вреда. Положение ч. 2 ст. 1070 ГК РФ является исключением из презумпции виновности причинителя вреда, вина которого устанавливается в уголовном судопроизводстве, т.е. за пределами производства по иску о возмещении вреда. Данное исключение обусловлено «необходимостью обеспечения общеправового принципа справедливости и достижения баланса конституционно защищаемых ценностей и целей» и конституционными гарантиями, установленными для правосудия, связанными с «особенностями функционирования судебной власти, конкретизированными процессуальным законодательством (состязательность процесса, значительная свобода судебского усмотрения и др.), а также с особым порядком ревизии актов судебной власти». «Пересмотр судебного решения посредством судебного разбирательства по иску гражданина о возмещении вреда, причиненного при осуществлении правосудия, фактически сводился бы к оценке законности действий суда (судьи) в связи с принятым актом, т.е. означал бы еще одну процедуру проверки законности и обоснованности уже состоявшегося судебного решения, и, более того, создавал бы возможность замены по выбору заинтересованного лица установленных процедур проверки судебных решений их оспариванием путем предъявления деликтных исков, ... что недопустимо...».

В силу изложенных доводов «положение пункта 2 статьи 1070 ГК РФ не только исключает презумпцию виновности причинителя вреда, но и предполагает в качестве дополнительного обязательного условия возмещения государством вреда установление вины судьи приговором суда и, следовательно, связывает ответственность государства с преступным деянием судьи, совершенным умышленно (статья 305 Уголовного кодекса РФ «Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта») или по неосторожности (неисполнение или ненадлежащее исполнение судьей как должностным лицом суда своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если оно повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан, — статья 293 УК РФ «Халатность»»).

Что же касается неправомерности действий публичной администрации, то необходимо отметить, что формальная правомерность решения (или действия) ее представителей оценивается Конституционным Судом РФ как недостаточный критерий определения качества такого решения как законного. Квалификация решений (или действий), помимо установления их формальной правомерности, должна осуществляться с применением дополнительно принципов необходимости и достаточности, соразмерности, справедливости, правовой безопасности. Согласно позиции Конституционного Суда РФ²⁶ «акт о привлечении к административной ответственности или о применении принудительных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении является законным, если он издан на основании закона и по сути отвечает конституционным требованиям справедливости, соразмерности и правовой безопасности. Соответственно, лицо, относительно которого вынесен акт о применении принудительных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, по существу, ограничивалось бы в возможности реализовать свое право на судебную защиту, если бы суды оценивали законность действий (бездействия) органа государственной власти или должностного лица исключительно с точки зрения соблюдения пределов предоставленных им законом (т.е. формально определенных) полномочий, не исследуя все обстоятельства, связанные с установлением наличия или отсутствия события и (или) состава административного правонарушения».

Кроме того, рассматривая дела по вопросам компенсации, суды, как правило, основываются в своем решении о правомерности действий представителя власти при реализации им своих полномочий на выявлении отсутствия злоупотребления правом²⁷.

Более сложным представляется вопрос квалификации правомерности или неправомерности действий (решений) властного субъекта в рамках административного производства, состоящего из множества властных волеизъявлений, административных актов и реальных актов, совокупность которых влечет принятие в завершающей стадии производства некоего итогового решения. В отличие от уголовно-процессуального законодательства, которое в главе 18 Уголовно-процессуального кодекса РФ предусматривает право на реабилитацию и, следовательно, возмещение ущерба независимо от законности или незаконности действий, осуществляемых должностными лицами в процессе привлечения к уголовной ответственности, в случае итогового решения в форме оправдательного

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса РФ и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 4.

²⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19 апреля 2016 г. № Ф05-3938/2016 по делу № А40-80355/2015. Режим доступа: <http://ras.arbitr.ru>. Дата обращения: 01.10.2016.

приговора, административно-процессуальным законодательством этот вопрос не урегулирован.

При этом в свете возмещения вреда практический характер приобретает вопрос корреляции всех действий (решений), реализуемых в рамках административного производства, с итоговым решением, завершающим данное производство. Особенно интересен вопрос взаимосвязи и взаимообусловленности таких действий (решений) в рамках производства по делу об административном правонарушении, в частности, решений о применении мер процессуального принуждения с итоговым постановлением (решением) по делу об административном правонарушении.

По данному вопросу Конституционным Судом РФ сформулирована следующая позиция. Анализируя взаимосвязь правомерности решений о применении мер процессуального обеспечения и итогового решения по делу об административном правонарушении, Конституционный Суд РФ на основе примера об административном задержании приходит к следующим выводам²⁸: «Само по себе то обстоятельство, что задержанное лицо не было впоследствии привлечено к административной ответственности и не предстало перед судом, не обязательно означает, что задержание было незаконным и нарушало требования ст. 22 Конституции РФ и подпункта «с» пункта 1 ст. 5 Конвенции. Факты и сведения, которые дают основания для применения задержания как предварительной меры принуждения с целью обеспечения производства по делу об административном правонарушении, могут оказаться впоследствии недостаточными для принятия решения об административной ответственности. Требования, обуславливающие правомерность задержания, не предполагают, что компетентное должностное лицо уже в момент задержания должно иметь доказательства, достаточные для разрешения дела по существу. Целью задержания как обеспечительной меры является создание условий для проведения производства по делу о соответствующем административном правонарушении, с тем чтобы были проверены факты, подтверждены или устранены конкретные подозрения, обосновывающие задержание, подготовлены необходимые документы для передачи дела на рассмотрение суда».

Таким образом, практика толкования и применения положений гражданского законодательства о возмещении вреда вследствие правомерных действий фактически исключает применение данного института к отношениям, возникающим вследствие применения обеспечительных мер при производстве по делам об административных правонарушениях, а относительно возмещения вреда

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса РФ и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 4.

вследствие неправомерных, незаконных действий представителей публичной администрации также оставляет нерешенными некоторые проблемы.

Анализ судебной практики позволяет выявить следующие подходы в обосновании решений об отказе в запрашиваемой компенсации, включающей не только ущерб, но и проценты за неправомерное пользование чужими денежными средствами. Первый подход связан с непризнанием публично-правовых отношений в целом в качестве отношений, на которые распространяется действие гражданского законодательства. Второй подход основан на обозначенных выше правовых позициях Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ о неприменимости гражданско-правовых механизмов защиты при отсутствии специального указания об ином в отраслевом административно-правовом акте. Третий подход в качестве обоснования указывает на отсутствие средств в бюджете, за счет которых могла бы быть произведена компенсация вреда. Если первые два подхода весьма дискуссионны, то в отношении третьего необходимо руководствоваться достаточно однозначно выраженной правовой позицией Европейского Суда по правам человека²⁹, которая состоит в том, что «нехватка средств не может служить оправданием» отказа или задержки в возмещении вреда, причиненного государством. Конституционный Суд РФ развил данный тезис, указав, что «законодатель обязан вводить в правовое регулирование нормы, направленные на недопущение ситуации, при которой отсутствие денежных средств у государства могло бы воспрепятствовать исполнению обязательства»³⁰.

Тем не менее необходимо отметить и определенную положительную с точки зрения эффективности защиты прав тенденцию в вопросе возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (решениями) государственных органов и их должностных лиц. Данная тенденция прослеживается как в позициях высших судов общего характера, так и в отдельных разъясняющих актах высших судебных инстанций, принятых в отношении отдельных сфер правового регулирования.

²⁹ European Court of Human Rights, Case of Burdov v. Russia (Application No. 33509/04). Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90671>. Дата обращения: 01.10.2016.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства РФ «О порядке исполнения Министерством финансов РФ судебных актов по искам к казне РФ на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 4.

В Обзоре Высшего Арбитражного Суда РФ от 31.05.2011 №145³¹, посвященном рассмотрению дел о возмещении причиненного государством вреда, также обобщены некоторые выводы, основанные на сложившейся судебной практике. Так, относительно преюдиций, согласно позиции ВАС РФ, «при рассмотрении дела о возмещении вреда, причиненного вследствие издания правового акта, решения или действия (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица), незаконность такого акта, решения или действия (бездействия), установленная судом в порядке, предусмотренном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ, не подлежит переоценке в силу обязательности данного судебного акта (статья 16 АПК РФ)». ВАС РФ пояснил при этом, что поскольку «судебный акт, которым установлено наличие в действиях (бездействии) такого органа (должностного лица) нарушений норм публичного права, в силу статьи 16 АПК РФ обязателен для суда, рассматривающего гражданско-правовой спор о возмещении вреда, причиненного такими действиями (бездействием), возможность иной оценки действий (бездействия) государственного или муниципального органа в деле о возмещении вреда привела бы, в нарушение процессуального законодательства, к фактическому пересмотру судебного акта, вынесенного по делу, возникшему из административных или иных публичных правоотношений».

Далее ВАС РФ уточнил позицию по вопросу необходимости предварительного оспаривания действительности, законности актов (решений, действий), которыми был причинен вред, в установленном законом порядке.

В отношении ненормативных актов ВАС РФ пояснил, что «тот факт, что ненормативный правовой акт не был признан в судебном порядке недействительным, а решение или действия (бездействие) государственного органа — незаконными, сам по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или действиями (бездействием). В названном случае суд оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда». Осуществление защиты нарушенного права путем возмещения причиненного государством вреда согласно статье 16 ГК РФ не ставится в зависимость от необходимости оспаривания этих решений или действий (бездействия) по правилам, установленным главой 24 АПК РФ. По искам о возмещении вреда (то есть о привлечении РФ к гражданско-правовой ответственности на основании статьи 1069 ГК РФ) суд производит оценку спорного решения или действия (бездействия) на предмет его законности. При этом отмена такого решения и, соответственно, прекращение нарушения прав и интересов истца на момент предъявления

³¹ Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 8.

ния иска данной оценке не препятствует, поскольку за период действия решения негативные последствия в виде причинения вреда уже могли наступить. Важным является также признание ВАС РФ того, что пропуск предусмотренного ч. 4 ст. 198 АПК РФ срока для обжалования решений (действий) государственных органов не является препятствием для оценки судом законности решения (действия) в целях установления оснований для причинения вреда. При этом ссылка на грубую неосторожность потерпевшего, который не оспорил решение (действие) в надлежащем судебном порядке, несостоятельна, если бездействие потерпевшего не способствует возникновению или увеличению вреда (ст. 1083 ГК РФ).

ВАС РФ также обратил внимание на то, что по искам о возмещении вреда истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред, в то время как бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике.

В отличие от ненормативных актов иную оценку в разъяснениях ВАС РФ получили нормативные акты. Согласно представленной позиции «требование о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, может быть удовлетворено в случае, если такой нормативный правовой акт признан недействующим по решению суда общей юрисдикции, арбитражного суда». Такой дифференцированный подход объясняется тем, что общеобязательность, неоднократность применения и действие в отношении неопределенного круга лиц нормативного акта предполагает специальный порядок и особые последствия признания его незаконности в результате установления его несоответствия нормативному акту высшей юридической силы, в том числе, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ³², «невозможность прекращения действия любых его положений, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, без официального опубликования для всеобщего сведения судебных решений, аннулирующих такие нормы». В противном случае установление незаконности нормативного правового акта в исковом производстве в целях удовлетворения требования о возмещении вреда способствовало бы созданию правовой неопределенности.

ВАС РФ также отметил, что возмещение вреда, причиненного совместными действиями нескольких лиц, включающих должностное лицо государственного органа, осуществляется с учетом правил статьи 1080 ГК РФ солидарно, а объем ответственности РФ подлежит установлению. Также убытки, причинен-

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 5.

ные истцу в связи с ненадлежащим хранением третьим лицом изъятого государством имущества, подлежат возмещению, поскольку передача такого имущества государством на хранение третьему лицу не освобождает Российскую Федерацию от ответственности.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50³³, посвященном исполнительному производству, отмечается, что наличие предусмотренных в специальном законе (ФЗ «Об исполнительном производстве») правил защиты прав участников исполнительного производства не исключает применения мер гражданской ответственности за вред, причиненный незаконными постановлениями, действиями (бездействием) судебного пристава-исполнителя в соответствии со ст. 1069 ГК РФ.

Указывая на необходимость по делам о возмещении вреда устанавливать факт причинения вреда, вину причинителя вреда и причинно-следственную связь между его незаконными действиями (бездействием) и причинением вреда, Верховный Суд РФ постановил, что «то обстоятельство, что действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя не были признаны незаконными в отдельном судебном производстве, не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного этими действиями (бездействием), и их законность суд оценивает при рассмотрении иска о возмещении вреда». Далее Верховный Суд РФ указывает, что «в удовлетворении требования о возмещении вреда при подтверждении факта его причинения действиями (бездействием) судебного пристава-исполнителя не может быть отказано только на том основании, что конкретный размер вреда невозможно установить (например, при утрате не подвергнувшегося оценке или ненадлежащим образом оцененного имущества должника, утрате ценных бумаг, рыночная стоимость которых колеблется). В этом случае размер подлежащего возмещению вреда определяется судом с разумной степенью достоверности с учетом всех обстоятельств дела исходя из принципа справедливости и соразмерности ответственности (пункт 5 статьи 393 ГК РФ)».

На основе анализа изложенных обобщений судебной практики по делам о возмещении вреда, причиненного государством при реализации административно-юрисдикционных производств, можно сделать вывод, что несмотря на отдельные проблемы теоретического и практического характера могут быть созданы все необходимые условия для эффективного и справедливого разрешения споров о компенсации причиненного государством вреда. По крайней мере, необходимо признать, что первые шаги, пусть и преимущественно на пути устранения сугубо практико-ориентированных проблем, сделаны.

³³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 1.

Заключение

Исследование вопросов возмещения вреда, причиненного действиями (бездействием) или решениями государственных органов и их должностных лиц, имеющих теоретическое и практическое значение для эффективной реализации защиты права на компенсацию, приводит к необходимости констатации, что определенные проблемы правового регулирования до сих пор не решены.

Основопологающей причиной определенных трудностей в реализации права на справедливую компенсацию является дискуссионность отнесения института возмещения причиненного государством вреда к сфере гражданско-правового регулирования. Несмотря на убежденность автора в преобладании публично-правовых начал права на компенсацию вреда от незаконных действий государства, представляется, что обе позиции, отстаивающие как публично-правовую природу исследуемых отношений, так и его частноправовую природу, имеют право на существование и достаточно последовательно разработаны правовой наукой.

При принципиальном определении законодательством и правоприменительной практикой гражданско-правовой природы возмещения причиненного государством вреда в большей степени вопросы вызывает обоснование неприменимости к данным отношениям всех способов защиты прав, предусмотренных гражданским законодательством. Именно в связи с этим предлагается либо с учетом публично-правовой природы отношений, в рамках которых был причинен вред, осуществить пересмотр правового регулирования возмещения вреда, переместив его в плоскость публичного права, либо, оставаясь в рамках гражданско-правового регулирования, признать необходимость применения абсолютно всех способов защиты, без дополнительных требований специального указания на их применимость в отраслевом публично-правовом (например, административном) законодательстве.

Любая избранная модель правового регулирования возмещения вреда должна исключать или минимизировать необходимость специального указания на применимость общих положений о возмещении вреда в отдельных разрозненных законодательных актах. Если данное право рассматривается как гарантированное Конституцией РФ, имеющее межотраслевое значение, то его реализация не должна быть обусловлена наличием дополнительных норм специального законодательства. Иное решение может касаться особенностей порядка реализации права на компенсацию причиненного государством вреда, что объективно требует специального законодательного регулирования.

На данном этапе некоторые практически значимые вопросы снимаются актами толкования высших судебных инстанций, однако не всегда они представляются последовательными и способными однозначно разрешить проблемы теоретического и методологического характера, решение которых необходимо для законченного формирования полноценного правового режима реализации права на компенсацию вреда, причиненного государством вследствие его публично-властной, в том числе административно-юрисдикционной, деятельности.

Попытки частных субъектов изменить сложившуюся практику, в том числе в вопросах толкования релевантных предмету спора норм, не всегда завершаются изменением принципиальных подходов к регулированию возмещения вреда. Однако в своей настойчивости по одним и тем же вопросам (например, по вопросу о применимости к данным отношениям ст. 395 ГК РФ) они демонстрируют стремление расширить возможности защиты права на компенсацию и требовать реализации всех механизмов защиты того правового режима, который определен законодателем, вопреки официальному ограничительному толкованию, которым руководствуется правоприменитель.

Очевидно, поиск оптимальных способов регулирования возмещения причиненного государством вреда — важнейшего правового института, позволяющего позитивно влиять на развитие отношений, прежде всего экономических, в рамках правового государства, — продолжается.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 430 с.
- [2] *Ihering R. von.* Zweck im Recht. Erster Band. Leipzig: Verlag von Breitkopf & Haertel, 1884. 612 s.
- [3] *Эллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 752 с.
- [4] *Jellinek Dr.G. von.* Allgemeine Staatslehre. Dritte Auflage. Berlin: Verlag von O. Haering, 1914. 884 s.
- [5] *Лазаревский Н.И.* Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами: Догматическое исследование. СПб: Тип. Спб. акц. общ. печ. и писчебум. дела в России «Слово», 1905. 728 с.
- [6] *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. М.: Юридическая литература, 1976. 216 с.
- [7] *Рахмилович В.А.* О противоправности как основании гражданско-правовой ответственности // Советское государство и право. 1964. № 3. С. 53–62.
- [8] *Бойцова Л.В.* Гражданин против государства? // Общественные науки и современность. 1993. № 5. С. 42–50.
- [9] *Бойцова Л.В.* Ответственность государства и судей за вред, причиненный гражданам при отправлении правосудия // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 51–60.
- [10] *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Ответственность государства за действия должностных лиц: публично-правовая или частноправовая? // Правоведение. 1993. № 1. С. 72–79.
- [11] *Бланкенагель А., Калинина И.* Возмещение вреда, причиненного неправомерными действиями государства в ФРГ: от личной ответственности государственного служащего к ответственности государства через черный ход // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 65–69.
- [12] *Михайленко О.В.* Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике. М.: Волтерс Клувер, 2007. 352 с.
- [13] *Андреев Ю.Н.* Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2013. 374 с.
- [14] *Городилова И.А., Соколова Т.Т.* Возмещение вреда, причиненного гражданину государством: институт публичного права или частноправовая монополия? // Российский юридический журнал. 2016. № 1. С. 115–122.

INDEMNIFICATION PROBLEMS, CAUSED BY ACTIONS (INACTION) OR DECISIONS OF GOVERNMENT BODIES AND THEIR PUBLIC OFFICIALS WITHIN ADMINISTRATIVE PROCESS

I.I. Maskaeva

National Research University Higher School of Economics — Saint-Petersburg
Law Faculty
16, Soyuzna Pechatnikov st., Saint-Petersburg, Russia, 190008

This article is devoted to problem aspects of indemnification which resulted from actions (inaction) or decisions of bodies of public administration and their public officials. The author analyzes system of standard regulation of these relations, the developed court practice, revealing features of realization of the right for compensation of the harm done by the state as a result of its administrative and jurisdictional activity. The special attention is paid to debatability of a question of the legal nature of the adjustable relations, a problem of definition of a standard basis of the indemnification caused by the state within administrative process including a problem of applicability of all ways of protection provided by the civil legislation at realization of the right for indemnification caused within administrative process. Questions of establishment of illegality and guilt at infliction of harm as a result of implementation of imperious actions (decisions) are analyzed, and also questions of a preudition, admissibility of justification within claim production of illegality of the decisions of standard and substandard character made by public administration. Conclusions about the insufficient clearness of legal regulation of the studied question are presented to end, the assessment is given to debatable aspects of a perspective and tendencies of development of institute of compensation of the harm done by the state, ways of improvement of the current legislation and law-enforcement practice are offered. The author offers two ways of the legislative solution of the delivered problem: recognition of all indemnification methods provided by the civil legislation within administrative legal relations by means of more accurate general legislative specifying on admissibility of all sales opportunities of this right in relation to indemnification caused by actions of public administration or forming of own full administrative and legal regulatory base of compensation of the harm done by the state as a result of its administrative and jurisdictional activities. Regardless of the chosen way of enhancement of the considered institute, its updated standard basis shall consider positive achievements of law-enforcement practice, especially — the progressive legal line items created in the course of interpretation of disputable regulations by the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation. Audit of the legislation regarding a regulation of indemnification shall promote not only to refining of the place of this institute in system of legal regulation, but also to provide proper protection of the appropriate right.

Key words: public administration; administrative process; administrative proceedings; public administration; reparation; civil law; administrative law legislation; the legality of the actions (inaction) of the state; constitutional interpretation; State responsibility

REFERENCES

- [1] Korkunov NM. *Lektsii po obshchei teorii prava*. Saint-Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press; 2003. 430 p. (In Russ.).
- [2] Ihering R von. *Zweck im Recht*. Erster Band. Leipzig: Verlag von Breitkopf & Haertel; 1884. 612 s. (In German.).
- [3] Jellinek G. *Obshchee uchenie o gosudarstve*. Saint-Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press; 2004. 752 p. (In Russ.).
- [4] Jellinek DrG von. *Allgemeine Staatslehre. Dritte Auflage*. Berlin: Verlag von O. Haering; 1914. 884 s. (In German.).

- [5] Lazarevskii NI. *Otvetstvennost' za ubytki, prichinennye dolzhnostnymi litsami: Dogmaticeskoe issledovanie*. Saint-Petersburg: Tip. Spb. akts. obshch. pech. i pischebum. dela v Rossii "Slovo"; 1905. 728 p. (In Russ.).
- [6] Bratus' SN. *Yuridicheskaya otvetstvennost' i zakonnost'. Ocherk teorii*. Moscow; Yuridicheskaya literatura; 1976. 216 p. (In Russ.).
- [7] Rakhmilovich VA. O protivopravnosti kak osnovanii grazhdansko-pravovoi otvetstvennosti. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1964;3: 53–62. (In Russ.).
- [8] Boytsova LV. Grazhdanin protiv gosudarstva? *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. 1993;5:42–50. (In Russ.).
- [9] Boytsova LV. Otvetstvennost' gosudarstva i sudei za vred, prichinennyi grazhdanam pri otpravlenii pravosudiya. *Journal of Russian Law*. 2001; 9:51–60. (In Russ.).
- [10] Boytsova VV, Boytsova LV. State's liability for acts of officials: public or private?. *Proceedings of Higher Education Institutions. Pravovedenie*. 1993;1:72–79 (In Russ.).
- [11] Blankenagel A, Kalinina I. Vozmeshchenie vreda, prichinennogo nepravomernymi deistviyami gosudarstva v FRG: ot lichnoi otvetstvennosti gosudarstvennogo sluzhashchego k otvetstvennosti gosudarstva cherez chernyi khod. *Journal "Law & Economics"*. 2005;12:65–69 (In Russ.).
- [12] Mikhailenko OV. *Imushchestvennaya otvetstvennost' za vred, prichinennyi osushchestvleniem publichnoi vlasti: teoreticheskie aspekty i problemy ee realizatsii na praktike*. Moscow: Wolters Kluwer; 2007. 352 p. (In Russ.).
- [13] Andreyev YN. *Otvetstvennost' gosudarstva za prichinenie vreda: tsivilisticheskie aspekty*. Saint-Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press; 2013. 374 p.
- [14] Gorodilova IA, Sokolova TT. Compensation for harm caused to citizens by the state: a public law institute or a monopoly of private law? *Russian Juridical Journal*. 2016;1:115–122 (In Russ.).