

Е. В. Степченкова*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО НЕЗАКОННЫМ ПРИВЛЕЧЕНИЕМ К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В XXI в. уже не вызывает сомнений возложение именно на государство ответственности за вред, причиненный органами государственной власти и их должностными лицами. Однако так было далеко не всегда. Отказ признавать ответственность государственной власти объяснялся, как отметил испанский ученый профессор Парада, «такой традиционной непримиримостью таких понятий, как суверенитет власти и ответственность»,¹ и базировался на недопущении совершения верховной властью каких-либо неверных действий.

Рассматриваемый в настоящей статье институт возмещения вреда длительное время был предметом изучения многих исследователей,² однако идея ответственности государства в случаях неправомерного привлечения к уголовной ответственности не была воплощена в дореволюционном законодательстве. Возмещение вреда, причиненного при осуществлении правосудия, оставалось вопросом монаршей «милости», а также благотворительности частных лиц и общественных фондов. Проблема определения размера вознаграждения и перспектива возложения на государственную казну непомерных расходов мешала развитию идеи государственного вознаграждения.³

Переосмысление отношения властей к правам человека и, соответственно, к ответственности государства за действия органов государственной власти произошло лишь в XX в. В законодательстве многих стран появились положения, возлагающие именно на государство обязанность восстановления нарушенных прав граждан путем возмещения причиненного имущественного и морального вреда. Однако, как отметил И. Л. Петрухин, институт реабилитации долгое время не получал признания при советском режиме.⁴ Тем не менее в ст. 407 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.⁵ было закреплено положение, согласно которому учреждение отвечало за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностного лица, лишь в случаях, особо

* Степченкова Елена Валерьевна, советник судьи Конституционного Суда РФ, государственный советник юстиции 2-го класса.

© Степченкова Е. В., 2010

E-mail: Elena.Stepchenkova@ksrf.ru

¹ Цит. по: *Доминго Балло Жанейро*. Имущественная ответственность публичных органов власти (Администрации) в Испании / Пер. И. П. Серебрякова, А. А. Минцковской, при участии В. В. Давыдкина // Закон. 2007. С. 169.

² См., напр.: *Лазаревский Н. Н.* Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. СПб., 1905; *Люблинский П. И.* Свобода личности в уголовном процессе. СПб., 1906; *Миролюбов Н. И.* Реабилитация как специальный правовой институт. Казань, 1902; *Розин Н. Н.* О вознаграждении лиц, невинно привлеченных к уголовному суду // Журнал Министерства юстиции. 1897. № 9. С. 9; и др.

³ *Акимов А. П.* Становление и развитие института возмещения вреда, причиненного судебными органами, в отечественном дореволюционном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2008. С. 9.

⁴ *Петрухин И. Л.* Оправдательный приговор и право на реабилитацию: Монография. М., 2009. С. 186–187.

⁵ СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

указанных законом, если притом неправильность действий должностного лица признана надлежащим судебным или административным органом. Установление такого ограничения ответственности государственных органов было связано со сложным финансовым состоянием, в которой пребывало государство в момент принятия ГК РСФСР, когда «ни финансовая мощь Советского государства, ни политическая и деловая зрелость его аппарата еще не стояли на том высоком уровне, которого они достигли в дальнейшем».⁶ Специального закона (законов), в котором устанавливались бы эти «случаи», на тот момент не было. В 1928 г. ГК РСФСР 1922 г. был дополнен ст. 407-а, которая предусматривала ответственность государственного учреждения за незаконные действия должностных лиц в отношении имущества, сданного им потерпевшим в соответствии с требованиями закона или судебного решения. В научной литературе были высказаны различные подходы к содержанию и применению данной нормы.⁷

А. Л. Маковский указывает, что в отношении практики и теории к ст. 407 ГК 1922 г. в первые годы ее применения четко выделились три важных аспекта.⁸

Во-первых, судебная и арбитражная практика применения данной статьи уже в 20-е годы XX в. ограничила область ее применения случаями издания должностными лицами незаконных административных распоряжений, совершения ими незаконных действий в сфере административной деятельности государственных учреждений. Такое истолкование нормы было подтверждено в 1943 г. в постановлении Верховного Суда СССР.

Во-вторых, в научной и учебной литературе 20-х годов сложилось и до середины 40-х годов сохранялось отношение к ст. 407 ГК 1922 г. как к норме, решающей не столько вопрос о деликтной ответственности конкретного учреждения, сколько в целом об ответственности государства за властные действия его должностных лиц.

В-третьих, изначально правовое регулирование, установленное данной статьей, подвергалось критике со стороны многих ученых, за «неверное решение проблемы ответственности государства за акты власти», поскольку возмещение вреда в ее рамках осуществлялось в весьма ограниченных случаях. К. М. Варшавский указывал, что данной статьей в области внедоговорного вреда, причиненного незаконными служебными действиями должностных лиц, был закреплен принцип безответственности государства. Б. И. Гомберг отмечал, что «сложная и своеобразная конструкция 407-й статьи... окружила кассу учреждения такой сложной сетью колючей изгороди, что потерпевшему, как бы ни был ощутителен для него понесенный им вред, не так-то легко добиться возмещения последнего...».

Относительно возмещения вреда, причиненного незаконными действиями судебносудственных органов, следует отметить, что первоначально положения, касающиеся

⁶ Флейшиц Е. А. Курс советского гражданского права. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М., 1951. С. 123–124.

⁷ Гражданское право: Учебник / Под ред. М. М. Агаркова, Д. М. Генкина. М., 1944. Т. 1. С. 334; Гражданское право: Учебник / Под ред. С. Н. Братуся. М., 1944. С. 257; Магазинер Я. М. Ответственность государственного учреждения за вред, причиненный его должностными лицами // Уч. зап. СЮИ. Свердловск, 1945. Т. 1. С. 170; Иоффе О. С. Обязательства по возмещению вреда. Л., 1952. С. 54; Нор В. Т. Имущественная ответственность за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных лиц судебно-прокурорских органов // Правоведение. 1973. № 1. С. 42; Флейшиц Е. А. Курс советского гражданского права. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. С. 128.

⁸ Маковский А. Л. Гражданская ответственность государства за акты власти // О кодификации гражданского права (1922–2006). М., 2010. С. 493–494.

данного вопроса, содержались в Разъяснении Комиссариата труда РСФСР от 21 мая 1925 г. «О порядке применения п. “д” ст. 47 КЗоТ РСФСР»,⁹ согласно которому при оправдательном приговоре или прекращении дела о лицах, находившихся под арестом или отстраненных от работы по постановлению судебно-следственных властей в связи с обвинением в уголовно наказуемом деянии, непосредственно связанном с их работой, работодатель обязан уплатить заработную плату, но не более чем за два месяца с момента ареста или отстранения.

В последующем положения Разъяснения были восприняты в ряде правовых актов¹⁰ и судебной практике СССР.¹¹ Таким образом, вплоть до 80-х годов XX в. незаконно осужденные получали компенсацию в размере двух месячных заработков исходя из существующего ко дню реабилитации месячного оклада (ставки) по должности (работе), занимаемой до ареста, или по другой аналогичной должности (работе) независимо от отбытого ими срока лишения свободы; выплаты осуществлялись предприятиями по прежнему месту работы либо их правопреемниками, а при их отсутствии — соответствующим министерством (ведомством). В случаях если к моменту незаконного осуждения гражданин не работал, возмещение, по-видимому, не предусматривалось вовсе.

В условиях советского типа хозяйствования возложение обязанности по выплате двухмесячного заработка на предприятие, где до ареста, осуждения работал реабилитированный, фактически означало, что эта выплата осуществляется за счет средств бюджета СССР, республики в составе СССР, в зависимости от того, на чьем балансе состояло предприятие. Из особого статуса и назначения государственного бюджета, в котором сосредоточена часть национального дохода государства, направляемая на развитие промышленности, сельского хозяйства, транспорта, торговли и других отраслей народного хозяйства, на повышение материального благосостояния и культурного уровня трудящихся, на оборону страны, на содержание органов государственной власти и органов государственного управления,¹² вытекало требование о выплате компенсации в возмещение вреда за счет средств бюджета в рамках специальной процедуры. Однако на тот период процедура эта определялась ведомственными положениями, была неясной и противоречивой, что не в полной мере отвечало как интересам государства, так и интересам личности (реабилитированного).

Кроме того, подобная выплата в целом не могла полноценно рассматриваться как возмещение причиненного вреда, а носила скорее характер социальной выплаты, целью которой являлось оказание временной материальной поддержки освобожденного из-под стражи.

Прямое указание на необходимость возмещения вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, появилось в Основах гражданского

⁹ Известия НКТ СССР. 1925. № 24.

¹⁰ См., напр.: *Постановление* Совета Министров СССР от 08.09.1955 г. № 1655 «О трудовом стаже, трудоустройстве и пенсионном обеспечении граждан, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности и впоследствии реабилитированных» // Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. М., 1993.

¹¹ См., напр.: *Постановление* Пленума Верховного Суда СССР от 13 сентября 1957 г. № 13 «О судебной практике по гражданским трудовым делам» (утратило силу в связи с принятием Постановления Пленума Верховного Суда СССР Постановления от 19.10.1971 г. № 6).

¹² Статья 1 Закона СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

законодательства Союза ССР и республик 1961 г.¹³ (далее — Основы 1961 г.), часть вторая ст. 89 которых закрепляла: за вред, причиненный неправильными служебными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, соответствующие государственные органы несут имущественную ответственность в случаях и пределах, специально предусмотренных законом. Но поскольку такой закон принят не был, еще долгие годы возмещение вреда осуществлялось в процедуре и объеме, о которых было сказано выше. Это позволяет согласиться с мнением А. Л. Маковского, отмечавшего, что часть вторая ст. 89 Основ 1961 г. «представляла собой отсылку к закону, которого не было в природе (и оставалось такой пустой отсылкой в течение 20 лет)», а также что «в изъятие из общего правила вопрос об ответственности государства за действия должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда был в Основы 1961 г. решен по типу ст. 407 ГК 1922 г.: ее случаи и пределы могли быть (должны быть) “предусмотрены законом”, в отсутствие которого государство за действия этих органов не отвечало».¹⁴

Необходимость принятия такого специального закона у многих ведущих ученых того времени не вызывала сомнений.¹⁵ На практике же эта задача оставалась нереализованной еще долгое время. Как указывает А. Н. Глыбина, «особенностью правового регулирования возмещения ущерба и восстановления прав реабилитируемых лиц в советский период являлось то, что посвященные этому нормы содержались в различных правовых актах, большинство которых носило ведомственный характер. Несмотря на попытки обращения законодателя к вопросам реабилитации лиц в уголовном процессе, существование огромного числа ведомственных нормативных актов, их разрозненность, несовершенство, противоречивость, неполнота и бессистемность затрудняли применение норм на практике, а иногда делали его объективно невозможным... Четко не разграничивались случаи возмещения ущерба в зависимости от сферы деятельности различных правоохранительных органов. Не дифференцировалось возмещение вреда, являющегося следствием необоснованного осуждения, содержания под стражей, и вреда, причиненного действиями должностных лиц судебно-следственного аппарата, не связанными с уголовно-процессуальными актами».¹⁶

Такой подход к разрешению вопроса возмещения вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконными действиями органов следствия, прокуратуры и суда, не предусматривающий дифференцированного подхода к личности пострадавшего и степени причиненного ему вреда, нерешенность многих других вопросов, связанных с возмещением вреда, фактически препятствовали восстановлению прав пострадавших лиц. Это не позволяет рассматривать часть вторую ст. 89 Основ 1961 г. как положение, предоставляющее реальную гарантию возмещения вреда.

Право граждан СССР на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей, было закреплено в Конституции СССР 1977 г.

¹³ Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 6.

¹⁴ Маковский А. Л. Гражданская ответственность государства за акты власти. С. 501.

¹⁵ Савицкий В. М., Флейшиц Е. А. Об имущественной ответственности за вред, причиненный должностными лицами органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда // Советское государство и право. 1966. № 7. С. 12.

¹⁶ Глыбина А. Н. Реабилитация и возмещение вреда в порядке реабилитации в уголовном процессе РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006. С. 15.

(ст. 58).¹⁷ И хотя эти конституционные положения носили еще более общий характер, нежели закрепленные в Основах 1961 г., не указывали ни объема, ни тем более случаев возмещения (что делало невозможным их прямое применение), именно они послужили основанием для урегулирования данного вопроса.

Лишь 18 мая 1981 г. во исполнение ст. 58 Конституции СССР был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей»,¹⁸ которым было утверждено Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (далее — Положение 1981 г. о возмещении ущерба), в соответствии с которым возмещение ущерба предусматривалось в случаях незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ.

В этих актах, появления которых пострадавшие от незаконных действий государственных органов граждане ожидали долгие годы, впервые официально речь шла об ответственности государства за незаконные действия государственных органов и их должностных лиц и, соответственно, возмещении государством причиненного вреда, в то время как ранее говорилось о возмещении вреда государственным органом (учреждением).

Изменения коснулись также и других положений законодательства: ч. 2 ст. 89 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик сформулирована аналогично п. 2 Указа о возмещении ущерба 1981 г.; в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР была включена ст. 58.1, в соответствии с которой на орган дознания, следователя, прокурора и суд возлагается обязанность разъяснить реабилитированному гражданину порядок восстановления его нарушенных прав и принять предусмотренные законом меры к возмещению ущерба.

Рассматриваемые в системной связи друг с другом названные положения, казалось бы, наконец-то урегулировали (и вполне успешно) существующий законодательный пробел. Положение о возмещении ущерба «наполнило содержанием» конституционное положение, гарантирующее право граждан на возмещение вреда, причиненного органами государственной власти.

Тем не менее следует согласиться с теми учеными, которые отмечают, что установленное ими правовое регулирование не являлось в достаточной степени эффективным для восстановления нарушенных прав пострадавших граждан ввиду сложной многоступенчатой процедуры выплаты компенсации, отсутствия возможности получить возмещение в полном объеме, бюрократизма и волокиты.¹⁹ Указ не решал прямо вопрос о возмещении вреда, причиненного такими незаконными действиями органов

¹⁷ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

¹⁸ Там же. 1981. № 21. Ст. 741.

¹⁹ См, напр.: *Петрухин И. Л.* Оправдательный приговор и право на реабилитацию: Монография. С. 188; *Нарижский С.* Компенсация морального вреда пострадавшим от судебно-следственных ошибок // Российская юстиция. № 10. 1997 С. 40–42; *Оськин В., Левинова Т.* Порядок возмещения вреда, причиненного гражданину незаконным привлечением к уголовной ответственности // Российская юстиция. № 7. 1998. С. 38–39; *Рохлин В., Миронов М.* Институт реабилитации // Законность. № 5. 2007. С. 55–57 и др.

дознания, следствия, прокуратуры и суда, в которых не выражаются специфические функции этих органов по осуществлению правосудия, расследованию преступлений и т. п. (например, утратой изъятых ценностей, ошибками при исполнении судебных решений и др.).

Кроме того, Указ 1981 г. о возмещении ущерба фактически ограничил как круг лиц, могущих претендовать на возмещение вреда, так и объем возмещения вреда. Возмещению подлежал только имущественный вред, хотя в общем объеме компенсации вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, не менее важной составляющей является возмещение морального вреда, который должен определяться с учетом тех страданий, которые понес незаконно осужденный. Новое правовое регулирование обратной силы не имело, что автоматически лишало значительную часть реабилитированных граждан возможности реализовать свое право на получение возмещения причиненного вреда.

Нельзя, однако, не согласиться и с мнением тех авторов, которые отмечают, что Положение 1981 г. о возмещении ущерба было «первым по счету и, пожалуй, самым совершенным нормативным правовым актом, регулирующим порядок выплат для возмещений ущерба от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц».²⁰ В данном Положении были воплощены (достаточно полно) выраженные ранее позитивные идеи и предложения цивилистической науки.²¹

Процедура возмещения ущерба была урегулирована специальным межведомственным актом — Инструкцией по применению Положения о возмещении ущерба²² (далее — Инструкция), которая в значительной степени ограничивала права граждан, установленные самим Положением, что выражалось, например, в установлении шестимесячного срока, отведенного для обращения в компетентный орган для определения суммы компенсации.

В Инструкции определялась дифференциация источников выплат: союзный или республиканский бюджет соответствующей союзной республики в зависимости от того, орган Союза ССР или союзной республики вынес постановление о прекращении дела либо оправдательный приговор; ею были определены порядок обращения граждан в финансовые органы за производством выплат (перечень представляемых документов, сроки их представления и рассмотрения) и другие вопросы, связанные с возмещением из бюджета.

Для реализации своего конституционного права на возмещение ущерба гражданин должен был в течение 6 месяцев с момента получения извещения о его праве на компенсацию вследствие реабилитации обратиться в орган, вынесший решение о реабилитации (орган дознания, следствия, прокуратуру или в суд), с требованием об определении размера компенсации. Иными словами, основанием для производства выплат из государственного бюджета могло выступать не только судебное решение,

²⁰ *Комягин Д. Л.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ *Савицкий В. М., Флейшиц Е. А.* Об имущественной ответственности за вред, причиненный должностными лицами органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

²² *Инструкция по применению Положения о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда* (утверждена Минюстом СССР, Прокуратурой СССР, Минфином СССР 2 марта 1982 г. и согласована с Верховным судом СССР, МВД СССР и КГБ СССР) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1984. № 3.

но и постановление следователя, прокурора, дознавателя (несудебного органа). Компенсации подлежали заработок и другие трудовые доходы, пенсия, конфискованное имущество, расходы на оказание юридической помощи, но не причиненный моральный вред. Обязанность по сбору необходимых для определения размера компенсации документов возлагалась не на реабилитированного гражданина, а на уполномоченный орган, который в течение месяца с момента получения требования должен определить размер компенсации. Далее гражданин представлял в финансовый отдел исполнительного комитета районного (городского) Совета народных депутатов выданный ему документ, в котором указывалась сумма компенсации (постановление органов следствия, дознания, определение суда); получал чек, который обналичивался Госбанком.

Таким образом, в период с 1981 г. и до начала 90-х годов правовое регулирование возмещения ущерба, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, характеризовалось следующими чертами: вопросы, связанные с компенсацией ущерба, были урегулированы не только законом, но и подзаконными актами, в том числе межведомственной инструкцией; правовое регулирование возмещения ущерба позволяло обращаться взыскание на бюджетные средства не только на основании судебного решения, но и на основании решений внесудебных органов, а также препятствовало возмещению понесенных гражданами моральных страданий и переживаний.

В соответствии со ст. 127 принятых в 1991 г. Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик, действовавшей вплоть до 1996 г., право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц, было предоставлено также и юридическим лицам. Кроме того, в существовавший перечень случаев возмещения вреда гражданину, когда государство несет ответственность независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, было включено незаконное применение в качестве меры пресечения отобрание подписки о невыезде. В остальном перечень остался неизменным.

В 1992 г. в Конституции РСФСР появилось положение, согласно которому каждый имеет право на возмещение государством *всякого вреда*, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей (ст. 67.2).

Согласно положениям действующей Конституции Российской Федерации права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом: государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52); каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53).

Порядок возмещения вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности и неправомерными действиями органов дознания, следствия и суда, по-прежнему регулировался *Положением 1981 г. о возмещении ущерба 1981 г. и Инструкцией 1982 г. о порядке его применения*. Следует отметить, что действуют данные акты и в настоящее время, однако их применение допускается только в той части, в какой они не противоречат положениям более позднего законодательства. Вопросы применения отдельных норм данных актов были предметом рассмотрения

как Верховного Суда Российской Федерации,²³ так и Конституционного Суда Российской Федерации.²⁴

Анализ положений ст. 52 и 53 Конституции Российской Федерации с учетом имплементации норм международного права в российскую правовую систему свидетельствует о том, что граждане, чьи права были нарушены незаконными действиями и решениями органов государства, получили возможность их восстановления в полном объеме. Более того, данные конституционные положения, как отмечается в юридической литературе, не только отвечают требованиям международно-правовых актов о защите прав человека, являющихся составной частью правовой системы российского права (п. 4 ст. 15 Конституции РФ), но, «и превосходят их по полноте опосредования указанных отношений».²⁵ Как отметил А. Л. Кононов, поскольку термин «злоупотребление властью» шире, нежели содержащееся в уголовном законодательстве, *любые* злоупотребления, допущенные органами государственной власти или органами местного самоуправления, включая издание ими незаконных актов, влекут ответственность государства. Кроме того, провозглашение Российской Федерации социальным государством предписывает ей не только установить гарантии, но также оказывать жертве необходимую материальную, медицинскую, психологическую и социальную помощь, а также обеспечивать компенсацию причиненного ущерба в кратчайшие сроки и в справедливом размере. Лицо, незаконно привлеченное к уголовной ответственности, подвергшееся незаконному аресту или в отношении которого совершены иные незаконные действия, также должно рассматриваться с позиций Конституции РФ как потерпевший, несмотря на отсутствие (наличие) вины в действиях непосредственных причинителей вреда, действовавших от имени государства (следователь, дознаватель, прокурор, судья).²⁶

С 1996 г. общие положения возмещения вреда органами государственной власти закреплены в главе 59 Гражданского кодекса Российской Федерации. Так, в соответствии с его ст. 1070 вред, причиненный незаконными действиями следственных и судебных органов, повлекший последствия в виде незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания или исправительных работ, возмещается за счет казны Российской Федерации независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом. При принятии Гражданского кодекса РФ федеральный законодатель предусмотрел правило

²³ В решении от 5 апреля 2004 г. Верховный Суд отметил, что п. 7 и 10 Инструкции противоречат нормам федеральных законов, признаются недействующими и не подлежащими применению в части, ограничивающей право на полное возмещение ущерба, а также в части слов «шести месяцев» соответственно // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 12.

²⁴ Определением Конституционного Суда РФ от 21.04.2005 № 242-О разъяснено, что Указ о возмещении вреда 1981 года может применяться лишь во взаимосвязи с положениями главы 18 УПК РФ, регламентирующей основания возникновения права на реабилитацию, порядок признания этого права и возмещения различных видов вреда, а также с положениями ст. 1070 и § 4 главы 59 ГК РФ // Архив КС РФ; СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Чорновол Е. П. Возмещение вреда, причиненного незаконными актами власти: нормативно-правовые основания // Чиновникъ. 2007. Вып. № 307 (49).

²⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 474.

о нераспространении главы 59 на случаи причинения органами государственной власти вреда, если они имели место ранее 1 марта 1993 г.

Нельзя не отметить имеющуюся несправедливость в таком положении вещей. В условиях, когда «причинявшие вред деяния органов власти и их должностных лиц, имевшие место в период с 25 октября (7 ноября) 1917 г. по 1 июня 1981 г., никогда не рассматривались законодателем в качестве оснований для возмещения вреда».²⁷ Это означает, что законодатель исключил возможность возмещения вреда, причиненного не только в сложные для страны 20–40-е годы, но и в достаточно благополучные 60–70-е годы XX в. Лица, пострадавшие от политических репрессий, впрочем, получали компенсации и льготы, установленные Законом РФ «О реабилитации жертв политических репрессий», принятом еще в 1991 г.²⁸

В новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации была включена глава 18 «Реабилитация», которая представляет собой, по сути, аналог Положения 1981 г. о возмещении ущерба.

Таким образом, к концу XX в. сложилось такое положение, при котором возмещение вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности и незаконными действиями органов следствия, дознания, прокуратуры и суда, оказалось урегулированным тремя исторически сложившимися в разное время группами правовых норм.²⁹ Практическая же реализация реабилитированными своего права на компенсацию возмещения вреда оказалась под угрозой уже в начале 90-х годов. Реформы государственного устройства, приведшие к исчезновению самого понятия «государственный бюджет», упразднению учреждений Госбанка СССР и местных Советов с их финансовыми органами, сделали невозможным использование установленного советским законодательством порядка возмещения из бюджета компенсаций в возмещение вреда. Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР», на основании п. 3 ст. 30 которого вначале суды выносили решения о возмещении государством ущерба, мог заполнить возникший пробел в правовом регулировании, но в силу финансовых возможностей бюджета действие его приостанавливалось ежегодными бюджетными законами, а затем утратил силу и сам закон. В итоге, как справедливо отметил Д. Л. Комягин, правовой пробел «породил проблему неисполнения судебных решений о взыскании из бюджетов»,³⁰ а перед законодателем остро встала проблема поиска способов разрешения возникшей правовой коллизии. Неисполнение судебных решений в условиях действия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» было недопустимым, в то же время федеральный бюджет, на который легла нагрузка по выплате компенсаций за вред, причиненный незаконными действиями и решениями органов государственной власти и их должностных лиц,³¹

²⁷ *Обязательства вследствие причинения вреда: Постатейный комментарий главы 59 Гражданского кодекса Российской Федерации / С. Ю. Головина, Б. М. Гонгалов, Т. И. Зайцева и др.; под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2009. С. 54.*

²⁸ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1428.

²⁹ Безлепкин Б. Т. Настольная книга судьи по уголовному процессу. 2-е изд. М., 2008.

³⁰ Комягин Д. Л. Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок.

³¹ Думается, что вопрос о выплате компенсации в возмещение вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, за счет средств казны Российской Федерации вне зависимости от того, каким органом было принято решение о реабилитации (судом, органами дознания, следствия или прокурором), доказательств не требует. При этом в нормах УПК РФ вообще не указывается источник

с финансовой точки зрения не мог справиться с ней без ущерба для выполнения иных важных функций государства.

Роль бюджета в жизнедеятельности государства настолько велика и значительна, что необходимость установления специальных правил обращения взыскания на средства бюджета, независимо от того, идет ли речь о возмещении вреда гражданам за незаконные действия органов государственной власти — права, гарантированного Конституцией РФ, либо о взыскании бюджетных средств в рамках гражданско-правовых договоров, заключаемых публично-правовыми образованиями с гражданами и юридическими лицами (например, договор поставки для государственных и муниципальных нужд), сомнений не вызывает.

Между тем как прогнозирование случаев причинения вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности и применением в качестве меры пресечения административного ареста, подписки о невыезде и др., так и прогнозирование показателей бюджета представляются задачей трудной, и успех ее выполнения относителен. Применительно к бюджету прогнозная работа ведется постоянно, поскольку без этого составление проекта бюджета невозможно, а значит, невозможно достижение сбалансированного исполнения государством своих функций и обязанностей перед гражданами. Изменение показателей бюджета по расходам в сторону увеличения последних в течение финансового года (планового периода) также возможно и происходит довольно часто (если не сказать постоянно). В этих целях в закон о бюджете вносятся соответствующие изменения путем принятия организационно-технических мер, как правило, за счет перераспределения имеющихся в бюджете средств, причем следует это осуществлять по возможности без ущерба для других расходных статей бюджета, чтобы не нарушить принцип сбалансированности бюджета.

Во всяком случае государство вправе исходить из того, что расходование бюджетных средств, даже в конституционно значимых целях (таких, как возмещение вреда гражданам), должно осуществляться не хаотично и произвольно, а в соответствии со специальным правовым регулированием, которое направлено на обеспечение стабильности бюджета.

В то же время начиная с 1998 г. правовой основой для исполнения судебных актов и актов других органов был Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «Об исполнительном производстве», предоставлявший судебным приставам-исполнителям полномочия возбуждать исполнительное производство по исполнительным листам о взыскании средств с публично-правовых образований, что выражалось в использовании ими всего спектра полномочий обеспечения исполнительных действий, установленных законом (арест счетов бюджета, принудительное списание денежных средств с таких счетов).

Такие действия затрудняли нормальное функционирование бюджетной системы, парализовали исполнение бюджета: блокировалось исполнение бюджетных программ, исполнение государственных контрактов, социальных обязательств, образовывались задолженности по заработной плате работников бюджетной сферы и др.³²

выплат (возмещается государством), а в ГК РФ речь идет о возмещении за счет средств соответствующей казны.

³² См., напр.: Селионов И. В. Проблемы обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы России при исполнении судебных актов // Иски и судебные решения: Сб. / Под ред. М. А. Рожковой. М., 2009. С. 308.

В 1998 г. Министерством финансов Российской Федерации был восполнен пробел, возникший в правовом регулировании порядка взыскания. В приказе от 23 ноября 1998 г. № 236 «О совершенствовании организации работы по возмещению вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов»³³ указывались основания, условия и процедура выплаты средств для возмещения вреда. В этом приказе, в частности, впервые ответственным за производство выплат было названо Министерство финансов РФ (непосредственную выплату денежных средств осуществлял соответствующий территориальный орган федерального казначейства). Кроме того, в этом приказе было осуществлено распределение полномочий между департаментами Министерства.

Недостатками установленного приказом правового регулирования, как отмечают все специалисты, было то, что неукоснительное и своевременное исполнение судебных решений этот акт не обеспечил, проблему вмешательства судебных приставов-исполнителей он также не решил, сроков для возврата или оплаты компенсаций не установил. Приказ не имел и достаточной юридической силы для обязания главных распорядителей предоставлять информацию о вступлении в силу того или иного судебного решения.³⁴

Многие из этих проблем были разрешены в Бюджетном кодексе Российской Федерации путем установления режима иммунитета бюджетов, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется *только на основании судебного акта*, предусматривающего возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту (ст. 239). Тем самым право тех граждан, в отношении которых решение о возмещении вреда принималось несудебными органами (дознавателем, следователем, прокурором), оказалось заблокировано действием режима иммунитета бюджета, несмотря на нормы Положения 1981 г. о возмещении ущерба и принятого позднее УПК РФ (ст. 135).

Другая часть проблемы была разрешена Правительством Российской Федерации путем принятия Постановления от 9 сентября 2002 г. № 666, утвердившего Правила исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти.³⁵

Данные Правила не только (и не столько) регламентировали процедуру производства выплат из бюджета в возмещение вреда, но и устанавливали порядок направления в федеральный орган государственной власти исполнительных листов на взыскание с казны Российской Федерации в пользу граждан денежных сумм, сроки исполнения

³³ Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1999. № 1.

³⁴ *Комягин Д. Л.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок; *Селионов И. В.* Проблемы обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы России при исполнении судебных актов.

³⁵ СЗ РФ. 2002. № 37. Ст. 3529.

соответствующих судебных актов, основания для возврата исполнительного листа взыскателю без исполнения. Принимая данные Правила, Правительство Российской Федерации урегулировало отношения, «непосредственно касающиеся реализации гражданами права на судебную защиту (доступ к правосудию)», что с позиций ГПК и АПК невозможно, с позиций Федерального закона «Об исполнительном производстве» допустимо.³⁶ Действительно, уже из самого названия ясно следует, что основной целью Правил является исполнение именно судебных решений, в том числе вынесенных в отношении реабилитированных лиц, а не порядок производства выплат компенсаций в возмещение вреда на основании решений судов и иных уполномоченных органов.

Следует отметить, что в условиях действия иммунитета бюджета законодателем не предпринималось попыток устранения коллизий между бюджетным законодательством (ст. 239) и нормами УПК РФ 2002 г., который, как и Положение 1981 г. о возмещении ущерба предусматривал возможность принятия акта о реабилитации и определения размера компенсации в возмещение вреда несудебными органами. Порядок рассмотрения департаментами Министерства финансов Российской Федерации представленных гражданами документов для получения возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и их должностными лицами, принятый во исполнение Постановления Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. № 666 в 2003 г.,³⁷ в отличие от ранее существовавшего также не предусматривал такой возможности.

Как следствие, сложившаяся процедура выплат из бюджета оказалась довольно сложной для граждан, но главное — граждане были лишены возможности требовать от Министерства финансов РФ произвести выплаты даже при условии предоставления всех необходимых документов, поскольку фактически был установлен добровольный порядок осуществления любых выплат из федерального бюджета.³⁸

Кроме прочего, ежегодно федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год закреплялись нормы о запрете исполнения службой судебных приставов-исполнителей судебных решений о взыскании с публично-правовых образований денежных средств, в том числе и в случаях реабилитации.³⁹ В 2005 г. подобное правовое регулирование стало предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В своем Постановлении № 8-П Суд подтвердил конституционность положений об изъятии у Службы судебных приставов полномочий по возбуждению исполнительного производства в отношении публично-правовых образований и обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы. Не останавливаясь подробно на мотивации принятого Судом решения, отметим лишь, что в названном постановлении указано на наличие у федерального законодателя дискреции установить «определенные изъятия из общего правила исполнительного производства, которые бы позволили принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, чтобы реализация права на

³⁶ Жуйков В. М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М., 2006. С. 155–156.

³⁷ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 8 апреля 2003 г. № 30н «Об утверждении Порядка организации работы Министерства финансов Российской Федерации по исполнению судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ Куликов В. Получите искомое // Российская газета. 2006. 31 марта.

³⁹ Федеральные законы «О федеральном бюджете на 2003 год» (ст. 122), «О федеральном бюджете на 2004 год» (ст. 135) и «О федеральном бюджете на 2005 год» (ст. 111).

судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина». ⁴⁰ В Постановлении отмечается, что оспариваемые заявителями положения не могут расцениваться как нарушающие их права, гарантированные ст. 46, 52 и 53 Конституции Российской Федерации, поскольку процедура обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ (сколь сложной бы она ни была) законодательно установлена.

В то же время Конституционный Суд Российской Федерации указал, что, во-первых, нормы, регулирующие вопросы исполнения судебных решений и обращения взыскания на бюджетные средства, должны содержаться не в федеральном законе о федеральном бюджете, а в ином законодательном акте, имеющем более длительное действие; во-вторых, возложение на Правительство Российской Федерации полномочия по регулированию отношений, связанных с исполнением судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации.

Позднее федеральный законодатель, учитывая правовые позиции, изложенные в названном Постановлении Конституционного Суда РФ, воспроизвел в главе 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации тот механизм исполнения судебных решений по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, который ранее содержался в постановлениях Правительства РФ. ⁴¹

Действующее законодательство предоставляет гражданам реальный механизм взыскания компенсации вреда, причиненного в результате незаконного привлечения к уголовной ответственности.

Взыскание компенсации в возмещение причиненного органами дознания, следствия и суда вреда в случаях незаконного привлечения к уголовной ответственности, применения меры пресечения в виде заключения под стражу и т. д. регулируется находящимися в системной связи положениями ГК РФ (ст. 1070), главой 18 УПК РФ «Реабилитация» и главой 24.1 Бюджетного кодекса РФ. При этом размер компенсации имущественного вреда определяется в рамках уголовного судопроизводства, морального вреда — в рамках гражданского судопроизводства, а процедура взыскания из федерального бюджета определяется бюджетным законодательством. Взыскатель должен лично обращаться в Министерство финансов РФ с заявлением о производстве выплат и пакетом документов, в числе которых судебное решение и исполнительный лист (либо требовать от суда, рассматривавшего его дело, направить в Министерство финансов РФ исполнительный лист); в судебном решении должна указываться точная сумма выплаты, определенная в рублях; выплата компенсации осуществляется путем перечисления на банковский счет взыскателя, т. е. исключительно в безналичной форме и только на счет самого взыскателя, а не его законного представителя. ⁴²

⁴⁰ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3199.

⁴¹ В пояснительной записке к законопроекту, которым данная глава была включена в Кодекс, отмечалось, что механизм исполнения судебных актов по искам к России в целом оценивается как эффективный и достойный сохранения и совершенствования, а также, что с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в постановлении № 8-П, имеет смысл инкорпорировать основные положения постановлений Правительства РФ от 22 февраля 2001 г. № 143 и от 9 сентября 2002 г. № 666 в Бюджетный кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

⁴² Конституционность данного положения была проверена Конституционным Судом РФ, который не усмотрел в установлении такого правового регулирования нарушений конституционных прав граждан (Определение Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2007 г. № 307-О-О // СПС «КонсультантПлюс»).

В связи с установлением вышеуказанной процедуры производства выплат из бюджета был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “Об исполнительном производстве”»,⁴³ закрепивший в процессуальном законодательстве положение о необходимости в случае, если судебное постановление предусматривает обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, прилагать к выдаваемому исполнительному листу заверенную судом копию судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист (ч. 3 ст. 428 ГПК и ч. 3.1 АПК РФ). Однако эти изменения не были внесены в уголовно-процессуальное законодательство, что позволило говорить о наличии коллизии между нормами УПК РФ и Бюджетного кодекса РФ. Поскольку обязательным условием производства выплат в возмещение вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, согласно бюджетному законодательству является наличие судебного решения, а уголовно-процессуальным законодательством закреплено, что размер компенсации вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, определяется тем органом, которым принято решение о реабилитации, лицо, реабилитированное на досудебной стадии производства на основании постановления дознавателя, следователя (ранее — прокурора), ставилось в худшее положение по сравнению с тем, кто был реабилитирован на основании решения суда.

Вопрос о коллизии норм бюджетного и уголовно-процессуального законодательства в 2010 г. стал предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который предлагал, основываясь на безусловной значимости и приоритете конституционных прав, гарантированных ст. 52 и 53 Конституции РФ, решить данную проблему путем признания несоответствующими Конституции РФ положений ст. 242.1 Бюджетного кодекса РФ. По сути, это означало бы расширение перечня исключений из правового режима иммунитета бюджета. При этом 9 октября 2009 г. Государственной Думой в первом чтении был принят внесенный Правительством РФ законопроект, которым предусматривалось устранить имеющиеся противоречия между БК РФ и УПК РФ и установить общий — судебный — порядок принятия решения о возмещении вреда.⁴⁴

Как указал Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 2 марта 2010 г. № 5-П, возникшая несогласованность предписаний ст. 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации с иным отраслевым регулированием института реабилитации, препятствующая эффективной реализации права на возмещение вреда, причиненного незаконным и (или) необоснованным уголовным преследованием, не обуславливает признание данной статьи не соответствующей Конституции Российской Федерации, поскольку сами по себе ее положения не ограничивают право на возмещение указанного вреда. Исходя из этого ст. 242.1 БК РФ — по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи с положениями частей второй, четвертой и пятой ст. 135 УПК Российской Федерации — предполагает, что обязанности взыскателя средств бюджета приложить к исполнительному документу копию судебного акта, на основании которого он выдан, корреспондирует право данного лица на обращение в суд с требованием

⁴³ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 8.

⁴⁴ *Законопроект № 217060-5 «О внесении изменений в статьи 135, 137 и 396 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»* и пояснительная записка к нему // СПС «КонсультантПлюс».

о принятии судебного акта относительно возмещения вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием. Соответственно, лицо, реабилитированное на досудебной стадии производства, так же как и лицо, чье право на реабилитацию признано оправдательным приговором суда или определением, постановлением вышестоящей судебной инстанции о прекращении уголовного дела, вправе обратиться в суд в порядке ст. 399 УПК с тем, чтобы вопрос о сумме компенсации был разрешен судом».⁴⁵

В Постановлении также прямо указывается на то, что несогласованность взаимосвязанных положений ч. 2 и 4 ст. 135 УПК и ст. 239 и 242.1 Бюджетного кодекса РФ, порождающая противоречивое правоприменение, нуждается в законодательном устранении. Именно федеральный законодатель — с учетом как повышенного уровня гарантий государственной защиты реабилитированных лиц, так и провозглашенного иммунитета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — должен установить непротиворечивый, адекватный правовой механизм возмещения имущественного вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием, на стадии досудебного производства по уголовному делу, который обеспечивал бы реабилитированным лицам эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего общеправовым требованиям справедливости и равенства.

Практически сразу же после принятия данного Постановления Конституционный Суд РФ рассмотрел другую проблему, связанную с определением суммы компенсации возмещения вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности. В связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”»,⁴⁶ лишившего прокурора полномочия прекращать уголовное преследование и, соответственно, определять сумму компенсации за причиненный реабилитированным лицам вред, оказался неурегулированным вопрос о том, каким государственным органом будет определяться этот размер в случае, если акт о реабилитации принят по правилам ранее действовавшего законодательства прокурором, а размер компенсации к моменту вступления в силу нового правового регулирования определен не был. В своем Определении от 13 мая 2010 г. № 624-О-П⁴⁷ Конституционный Суд РФ указал, что положения ч. 1 ст. 134 и ч. 4 ст. 135 УПК Российской Федерации, как следует из правовой позиции, выраженной в Постановлении от 3 марта 2010 г. № 5-П, предполагают, что в случае, если прокурором в период наличия у него соответствующих полномочий не определен размер компенсации вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием, данное полномочие осуществляется судом в порядке, установленном ст. 399 УПК Российской Федерации. Иное истолкование оспариваемых законоположений не обеспечивало бы возможность реализации реабилитированными гражданами права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, и вело бы к нарушению ст. 19 (ч. 1 и 2), 52 и 53 Конституции Российской Федерации.

Указанные проблемы, возникшие вследствие недостатков законодательной техники, рассогласованности правовых норм в процессе реформирования и совершенствования различных отраслей законодательства (в первую очередь бюджетного), разрешены Конституционным Судом РФ.

⁴⁵ СЗ РФ. 2010. № 11. Ст. 1256.

⁴⁶ Там же. 2007. № 24. Ст. 2830.

⁴⁷ Архив Конституционного Суда РФ; СПС «КонсультантПлюс».