

Садриева Р.Р. ©

Старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса юридического факультета
ФГАОУ ВПО Северо – Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова

ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВА К ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО ДЕЛИКТНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ

«Работа выполнена при финансовой поддержке гранта «Научно – образовательный фонд поддержки молодых учёных Республики Саха (Якутия)» 201302010068».

«The research was supported by «Scientific and Educational Foundation for Young Scientists of Republic of Sakha (Yakutia)» 201302010068».

Аннотация

В статье анализируются условия и основания привлечения государства к гражданско-правовой ответственности по деликтным обязательствам. На основании проведённого системного исследования автор выделяет особенности привлечения государства к гражданско-правовой ответственности по деликтным обязательствам.

Ключевые слова: гражданская ответственность, деликт, государственные органы, должностные лица, вред.

Keywords: civil responsibility, offence, state officials, office bearers, injure.

Особенности условий и оснований привлечения государства к гражданско-правовой ответственности по деликтным обязательствам имеют важное теоретическое и практическое значение, так как нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц государственными органами, их должностными лицами, принятыми ими нормативными актами встречается довольно часто. Это обусловлено тем, что государство представляет собой совокупность множества государственных органов: министерств, ведомств, служб, комитетов, департаментов и других видов органов, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов, со своей специальной компетенцией, которые возглавляют должностные лица, все они являются потенциальными причинителями вреда.

Государство, как особый субъект гражданского права, который является одновременно органом политической власти (сувереном), наделенное гражданской правоспособностью и деликтоспособностью, выступает ответчиком по искам к казне, реализует общегосударственные (публичные) функции по защите прав граждан, поддержанию должного правопорядка в гражданском обществе и функции казны, за счет которой происходит возмещение вреда за незаконные действия (бездействие) государственных органов и их должностных лиц [1].

Под гражданско-правовой ответственностью понимается умаление имущественной базы того лица, которое совершило гражданское правонарушение, например, в форме возмещения убытков, выплаты неустойки, потери заложенного имущества или задатка, возмещения морального вреда. Вред включает в себя убытки (реальный ущерб и упущенная выгода, выраженные в денежной форме), а также моральный (неимущественный) вред.

По этому поводу в науке неоднократно отмечалось, что «тема ответственности должностных лиц является проблемной с той точки зрения, что в данном случае само государство в лице чиновников, нарушивших чьи-то права, выступает в качестве правонарушителя и одновременно является правоприменителем, привлекая их к ответственности. Таким образом, государство вынуждено привлекать к ответственности само себя. Потому процесс привлечения к ответственности представителей государства проходит, как

правило, болезненно [11]».

«Являясь по определению демократическим, правовым и социальным государством, политика которого призвана создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. ст. 1, 7 Конституции РФ), российское государство обязано исполнять три группы деликтных обязательств в рамках гл. 59 ГК РФ: возмещение вреда в порядке социальной защиты отдельных категорий повышенного риска; возмещение ущерба, причиненного государственными органами, осуществляющими властные полномочия, и их должностными лицами (ст. ст. 1069, 1070 ГК РФ); возмещение вреда, причиненного в результате совершения тяжких и особо тяжких преступлений, в частности при совершении террористического акта, аварий и техногенных катастроф, при причинении экологического вреда [2]».

Правовые принципы деликтной ответственности государства закреплены в основном законе страны - Конституции РФ.

Статья 52 Конституции РФ устанавливает, что права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Статья 53 Конституции РФ определяет, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц [14].

В статье 53 Конституции РФ предусмотрена гражданская ответственность органов государственной власти: каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Однако в статье отсутствует упоминание об иных органах публичной власти и их должностных лицах, а ведь действия органов субъектов РФ и муниципальных образований нередко причиняют не меньший вред. Для возмещения вреда в соответствии с постановлениями Правительства РФ создан специальный государственный фонд при Минфине России; таких фондов почти нет в субъектах РФ и муниципальных образованиях. По данным СМИ, добиться возмещения вреда в таких случаях весьма затруднительно [12].

Далее более детальная конкретизация порядка и условий возмещения вреда, причиненного органами власти и их должностными лицами, устанавливается в нормах Гражданского кодекса РФ.

По общему правилу установлено, что в силу статей 16, 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации ответчиком по иску о возмещении вреда, причиненного государственными или муниципальными органами, а также их должностными лицами, является соответствующее публично-правовое образование [17].

Статья 1069 ГК, как было указано выше, содержит общее основание ответственности РФ, субъекта РФ или муниципального образования, что позволяет сделать вывод о действии общих правил деликтной ответственности. В данной статье уже упоминается о виновных действиях как государственных, так и муниципальных органов и их должностных лиц.

Отдельные случаи, т.е. специальные основания ответственности, содержатся в ст. 1070 ГК, которая регулирует ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. В ней установлено, что причиненный этими органами вред возмещается в полном объеме независимо от вины должностных лиц. В этой же статье исчерпывающе перечислены условия, при которых вред подлежит возмещению: при незаконном осуждении, незаконном привлечении к уголовной ответственности, незаконном применении в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконном наложении административного взыскания в виде ареста или исправительных работ [11]».

В продолжение конституционных принципов отдельные положения ГК РФ устанавливают случаи наступления специальной ответственности государства и муниципальных образований:

Так, в пункте 3 ст. 56 ГК предусмотрено, что на Российскую Федерацию, субъектов РФ и муниципальные образования как на учредителей унитарных предприятий и собственников их имущества может быть возложена ответственность по обязательствам этих предприятий, если их несостоятельность (банкротство) вызвана исполнением обязательных для этих юридических

лиц указаний учредителей, собственников их имущества.

Основание привлечения к ответственности государственного или муниципального органа будет определяться по тому критерию, действительно ли им были даны такие обязательные указания (соответственно это может быть действие или правовой акт), которые вызвали несостоятельность (банкротство) юридического лица.

Нормы гражданского законодательства, закрепляющие правила о возмещении, причинённого актами органа власти вреда, представляют собой разновидность деликтных обязательств, в рамках которых реализуется ответственность государства. Это именно институт ответственности, а не иной способ защиты нарушенных прав [7, 9].

В нормах иных правовых актов также содержатся положения о такой ответственности, например, статьи 59, 60 Градостроительного кодекса РФ закрепляют положения об ответственности Российской Федерации или субъекта Российской Федерации за вред, причиненный жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования, правил землепользования и застройки органов местного самоуправления, а также при выполнении инженерных изысканий, подготовке проектной документации, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

«Законом теперь предусматривается имущественная ответственность публичной власти за вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения его к административной ответственности в виде административного приостановления его деятельности. Ее также можно рассматривать в качестве одной из гарантий конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (п. 1 ст. 34 Конституции РФ) [10]».

Полный (общий) состав гражданского правонарушения включает в себя следующие элементы: а) противоправность поведения; б) наличие вреда; в) причинная связь между противоправным поведением и возникающим вредом; г) вина причинителя вреда.

Противоправное поведение может заключаться либо в совершении запрещенного, либо в не совершении предписанного действия. Отсюда две его возможные формы: противоправное действие и противоправное бездействие. Действия государства, органов государственной власти и их должностных лиц проявляются в различных формах - это приказы, распоряжения, указания и иные властные предписания [11].

«При определении противоправности действия (бездействия) государства следует руководствоваться общим правилом генерального деликта, из которого должно вытекать положение, что всякое причинение вреда органами власти и их должностными лицами противоправно, кроме случаев, прямо предусмотренных законом [7, 9]».

Вред является обязательным условием ответственности в деликтных обязательствах, а также соразмерно ему устанавливается и ответственность.

«**Причинная связь** - это связь между противоправными действиями органов государственной власти, их должностных лиц и наступившим вредом. Если в цепи причинности противоправное поведение отстоит от вреда настолько, что теряет свою значимость и не может квалифицироваться как непосредственная причина вреда, а вред - как прямое следствие противоправного поведения, то имущественная ответственность лица, допустившего противоправность, должна исключаться. В сфере государственного управления нередко вред причиняется в результате действий (бездействия) нескольких органов государственной власти и должностных лиц, одни из которых являются непосредственными нарушителями, другие не исполнили надлежащим образом свои обязанности по контролю. В этом случае именно определение причинно-следственной связи между поступком и результатом помогает определить виновное лицо [9]».

Одним из основных элементов гражданского правонарушения является **вина** субъекта. Под виной обычно понимается внутренняя, субъективная сторона вредоносного или общественно опасного действия или бездействия, нарушающего правовую норму, психическое

отношение лица к характеру совершаемого им действия и к его последствиям [13].

Как известно, психическое отношение к своим действиям могут осознавать лишь физические лица, государство, являясь механизмом органов, наподобие юридического лица, не обладает психикой, и соответственно не может осознавать какое-либо отношение к своим действиям. Такое отношение к содеянному может и должно в данном случае иметь должностное лицо, т.к. действия должностного лица, связанные с осуществлением им служебных полномочий, - это действия самого государства.

Состав условий гражданско – правовой ответственности за вред, причинённый публичной властью, отличен от генерального деликта характером противоправности действий (бездействий) органов власти:

а) противоправность выражается в незаконности акта или иного проявления власти;

б) бремя доказывания противоправности действий публичной власти лежит на потерпевшем [1].

Пункт 1 ст. 1070 ГК РФ устанавливает, что вред, причинённый гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред причинённый юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счёт казны, а в случаях, предусмотренных законом, за счёт казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом.

Во – первых, эта статья предусматривает исключение из общего правила о вине.

Во-вторых, особенностями указанной ответственности являются:

1. особый круг лиц, являющихся причинителями вреда – правоохранительные органы, в том числе судебные;

2. особый круг лиц, которым может быть причинён вред: в основном это физические лица, только в одном случае вред может быть причинён юридическому лицу в случае административного приостановления деятельности;

3. конкретный и исчерпывающий перечень незаконных действий, вследствие причинения которых, возмещается вред.

Проанализировав нормы действующего законодательства можно выделить следующие основания для случаев наступления деликтной ответственности:

1. вред, причинённый незаконными действиями сотрудниками органов внутренних дел, службы судебных приставов, налоговых органов и иных органов исполнительной власти;

2. издание правовых актов (нормативного и ненормативного характера), решение или действие (бездействие) государственного органа, в том числе незаконное предписание таких органов;

3. ненадлежащее хранение имущества, изъятого органом государственной власти (не обеспечение надлежащего хранения изъятого имущества) [17];

4. распространение государственными органами в средствах массовой информации сведений порочащих честь, достоинство и деловую репутацию [15];

5. отмечаем, что можно выделить в отдельное направление нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок [16], также незаконное принятие судебными органами обеспечительных мер, незаконное производство по делу об административном правонарушении и применение мер обеспечения.

Перечисленные случаи представляют собой нарушения конституционного права каждого гражданина на свободу и личную неприкосновенность (п. 1 ст. 22 Конституции РФ), которые обычно влекут для граждан как нравственные страдания, так и неблагоприятные имущественные последствия. Поэтому закон предусматривает для них особые правовые, в том числе гражданско-правовые, последствия.

Все иные организации, в том числе государственные и муниципальные учреждения, не

являющиеся государственными органами или органами местного самоуправления (учреждения образования, здравоохранения, науки, культуры и т.д.), и их должностные лица отвечают за причиненный ими вред по правилам ст. 1068 ГК. Это же относится и к случаям причинения вреда работниками государственных органов или органов местного самоуправления, не обладающими властными функциями вне этих органов (например, начальник охраны министерства или ведомства, завхоз управления) и потому не участвующими в административно-властных отношениях либо не являющимися должностными лицами (например, водитель служебного автомобиля) [10].

...специальные требования к порядку установления вины судьи при осуществлении правосудия не распространяются на случаи причинения вреда гражданам и юридическим лицам судебными органами, предусмотренные п. 1 ст. 1070 ГК и связанные с нарушением конституционного права граждан на свободу и личную неприкосновенность, поскольку они также представляют собой специальный деликт [10].

Касаясь вопроса компенсации морального вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) органов публично-правовых образований, следует отметить, что суды общей юрисдикции удовлетворяют такого рода иски, руководствуясь разъяснением Верховного Суда РФ, данным им в п. 3 Постановления Пленума от 20 декабря 1994 г. N 10 "Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда": в соответствии с действующим законодательством одним из обязательных условий наступления ответственности за причинение морального вреда является вина причинителя. Однако, есть исключения из этого правила: если вред причинен гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ.

Также существует и частный случай:... лицо имеет право на получение компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок независимо от наличия либо отсутствия вины суда и иных органов государственной власти (п. 3 ст. 1 Закона от 30.04.2010 N 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок [16]»), в то время как по п. 2 ст. 1070 ГК РФ наличие вины непосредственных причинителей вреда обязательно. В пункте 2 ст. 1 Закона от 30.04.2010 N 68-ФЗ закреплено дополнительное условие присуждения соответствующей компенсации, суть которого заключается в том, что она может быть получена лицом, только если нарушение права на судопроизводство в разумный срок имело место по причинам, не зависящим от лица, обратившегося с заявлением о присуждении компенсации, за исключением чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (непреодолимой силы) [3, 26].

В настоящее время круг органов, действующих от имени публично-правовых образований при предъявлении к ним требований о возмещении убытков, определяется письмом Минфина России от 11 июля 1997 г. N 3-А2-03. В соответствии с ним надлежащим ответчиком являются Минфин России, если вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации.

Порядок возмещения вреда в этих случаях определяются действующими на сегодняшний день Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. "О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей" и утвержденным этим Указом Положением о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, которые применяются в части, не противоречащей действующему российскому законодательству, во взаимосвязи с нормами главы 18 Уголовно – процессуального кодекса РФ, устанавливающими правила осуществления потерпевшими права на реабилитацию, с положениями ст. 1070 и § 4 гл. 59 ГК РФ.

В иных случаях вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры, возмещается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ст. 1069 ГК.

Однако предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему соответствующее нарушение, не может служить основанием для отказа в принятии искового заявления либо для его возвращения без рассмотрения. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующий финансовый или иной управомоченный орган (п. 12 Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8) [6].

«Механизм реализации ответственности Российской Федерации заключается в следующем: дополнения о материальной ответственности должностных лиц государственных (муниципальных) органов на первом этапе представляется целесообразным внести именно в существующие нормативные акты. Вносимые дополнения должны определить также пределы материальной ответственности должностных лиц. В последующем необходим отдельный закон об их ответственности, пределах и механизме реализации [11]».

На основании вышеизложенного, приходим к следующим выводам:

1). В статье 53 Конституции РФ предусмотрена гражданская ответственность органов государственной власти по деликтным обязательствам: каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Однако в статье отсутствует упоминание об иных органах публичной власти и их должностных лицах, между тем, как действия и бездействия муниципальных образований также часто причиняют вред правам и законным интересам физических и юридических лиц.

2). Проанализировав существующие виды деликтных обязательств, предлагаем для упрощения классифицировать их на следующие группы:

I). вред, причинённый действиями государственных органов или их должностных лиц;

II). вред, причинённый в результате бездействия государственных органов или их должностных лиц (эту группу необходимо выделить в отдельную категорию, так «действие» по своей сути очень отлично от понятия «бездействие»);

III). вред, причинённый правовыми актами, принятыми государственными органами.

3). Основными чертами деликтной ответственности государства являются:

1. **отсутствие вины**, как одного из оснований привлечения к ответственности за правонарушения;

2. **правопреемство** ответственности государства, т.е. деликтная ответственность государства не прекращается в случае ликвидации государственного органа или смерти должностного лица, как, например, в случае смерти физического лица –причинителя вреда;

3. **имущественная ответственность РФ реализуется за счёт** всего имущества, составляющего государственную **казну**, кроме изъятого из гражданского оборота и ограниченного в гражданском обороте. Вышеуказанная особенность напрямую связана с теоретической разработкой понятия и определения правового статуса казны, так как до сих пор не принят федеральный закон о статусе и имуществе казны.

4). В целях законодательного закрепления основных положений ответственности государства вообще и перед физическими и юридическими лицами рекомендуется разработать и принять специальный Федеральный закон, например «Об основах ответственности государства и его представителей в Российской Федерации» [4, 20-21] или «О возмещении вреда, причиненного физическим лицам неправомерными действиями (бездействиями) и актами государственных органов и должностных лиц в сфере правосудия», аналогично действующего на сегодняшний день Федерального закона от 30.04.2010 N 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок [16]».

Литература

1. Алексеев С.С. и др. Гражданское право в вопросах и ответах. 2-е изд., перераб. и доп.: учеб. Пособие (под ред. Алексеева С.С.). – «Проспект; Екатеринбург: Институт частного права», 2009 г. // СПС Гарант аэро
2. Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. СПб.:

Юридический центр Пресс, 2013. 374 с.// СПС «КонсультантПлюс: Постатейные комментарии и книги»

3. Богданов В.П., Богданова И.С. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями правоохранительных органов и судов: некоторые вопросы теории и практики // Адвокат. 2013. N 1. С. 24 - 36.
4. Горбунов Д.Г. Ответственность государства перед гражданином как принцип правового государства: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03 / Мос. ун-т МВД России, М., 2003, 23 с.
5. Гришаев С.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений // СПС «КонсультантПлюс: Юридическая пресса»
6. Добрачев Д.В. Развитие института возмещения убытков в свете модернизации Российского гражданского законодательства: научно-практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2012. 224 с.// СПС «Консультант плюс: Постатейные комментарии и книги»
7. Кирилова Н.А. Гражданско-правовая ответственность государства автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03 / Рос. акад. гос. Службы при Президенте РФ, М., 2003, 33 с.
8. Прус Е. Нерушимая стена государства // "ЭЖ-Юрист", N 1, 2004// СПС Гарант аэро
9. Романова В.В. О договорной и внедоговорной ответственности государства // «КонсультантПлюс: Юридическая пресса»
10. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / В.В. Витрянский, В.С. Ем, Н.В. Козлова и др.; отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2011. Т. 2: Обязательственное право. 1208 с.// СПС «Консультант плюс: Постатейные комментарии и книги»
11. Суворова И.М., Мирза Л.С. Исполнение судебных решений в отношении публично-правовых образований и финансовая ответственность государства. М.: Юрист, 2012. 72 с.// СПС «Консультант плюс: Постатейные комментарии и книги»
12. Чиркин В.Е. Публичный и частный интересы юридических лиц, выполняющих публичные функции // Журнал российского права. 2013. N 1. СПС «КонсультантПлюс: Юридическая пресса»
13. Яндекс. Словари // [http://slovari.yandex.ru/вина/БСЭ/Вина%20\(в%20праве\)/](http://slovari.yandex.ru/вина/БСЭ/Вина%20(в%20праве)/) (дата обращения: 25.04.2014 г.)

Нормативно-правовые акты:

14. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)// "Российская газета", N 7, 21.01.2009
15. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. От 28.06.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2013) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301, "Российская газета", N 145, 05.07.2013
16. Федеральный закон от 30.04.2010 N 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" // "Собрание законодательства РФ", 03.05.2010, N 18, ст. 2144

Судебная практика:

17. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 N 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»// "Вестник ВАС РФ", N 8, август, 2011