

Садриева Р.Р. ©

Старший преподаватель, кафедра гражданского права и процесса ФГАОУ ВПО «Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова»

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ПРАВОМЕРНЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Аннотация

В настоящей статье проведено исследование особенностей условий гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный правомерными действиями государственных органов и их должностных лиц. Задачи данной статьи составляют сравнение специального деликта с генеральным деликтом, а также выделение ряда органов государственных органов, действиями которых может быть причинен такой вред, сравнение термина компенсации и возмещения убытков. Настоящее исследование проведено для усовершенствования статьи 16.1 Гражданского кодекса РФ и эффективной реализации данной статьи в правоприменительной практике.

Ключевые слова: правомерные действия, гражданско-правовая ответственность, компенсация, ущерб, действия государственных органов.

Keywords: legal actions, civil liability, compensation, damages, actions by governmental authorities.

Положения гражданского законодательства содержат нормы, предусматривающие в случаях, установленных законом, право требования возмещения ущерба, причиненного правомерными действиями.

Общее правило установлено в пункте 3 ст. 1064 ГК РФ, в соответствии с которым вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом. Такой случай установлен в пункте 2 статьи 18 Федерального закона от 6 марта 2006 № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии терроризму», а именно – это наличие возможности требовать возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями [6]. Вред возмещается за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Порядок возмещения вреда регулируется постановлением Правительства РФ от 15 февраля 2014 г. № 110 (ред. от 12.03.2015) «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» [12].

Сравнительно недавно в часть первую Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ) Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» была внесена статья 16.1 [8]. В указанной статье предусмотрено, что в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, ущерб, причиненный личности или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица правомерными действиями государственных органов или должностных лиц этих органов, а также иных лиц, которым государством делегированы властные полномочия, подлежит компенсации [8]. На сегодняшний день судебная практика по применению указанной статьи еще не сложилась.

До настоящего времени обязанность возмещать убытки возлагалась на государство только за действия, совершенные ими в качестве носителей властных полномочий,

признанные несоответствующими закону (статья 16 ГК РФ). Теперь в ГК РФ предусмотрена возможность требовать компенсации и в том случае, когда государственный орган принимает правомерный правовой акт, совершает правомерное действие, такие как, например изъятие в установленном законом порядке имущества для государственных нужд, правомерный односторонний отказ от исполнения государственного контракта и другие случаи.

Состав условий гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный государством в случаях, предусмотренных 16.1 ГК РФ, отличен от генерального деликта, включающего в себя совокупность следующих условий: противоправного действия (бездействия), причинно-следственной связи, наличие убытков и вины и включает в себя следующие условия ответственности:

1. В данном случае нет противоправного действия. В диспозиции данной нормы присутствует такой акт государства, как правомерные действия государственных органов или должностных лиц.

В этой связи, можно прийти к выводу, что так как причинение вреда правомерным бездействием в указанной норме не предусмотрено, соответственно бездействие может быть только неправомерным и выражаться в том, что государственный орган или его должностное лицо не совершили действия, предписанные законом.

2. Нет вины как основания наступления ответственности, соответственно, бремя доказывания причинения правомерными действиями вреда лежит на лице, которому был причинен такой вред.

3. Привлечь к ответственности государство возможно только в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом.

4. Данной нормой предусмотрена компенсация исключительно ущерба, но не возмещение убытков в полном объеме.

5. Объекты, которым может быть нанесен вред правомерными действиями государственных органов и должностных лиц, здесь также перечислены: самой личности, то есть жизни и здоровью; имуществу гражданина; имуществу юридического лица.

В статьях 52 и 53 Конституции РФ установлены основы возмещения государством вреда, причиненного исключительно незаконными действиями или незаконным бездействием органов государственной власти или их должностных лиц [2]. Из буквального содержания этих норм следует, что по поводу возмещения вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов и их должностных лиц, в положениях Конституции РФ не указано, что свидетельствует о том, что за правомерные действия ответственность устанавливается в исключительных случаях прямо предусмотренных законом.

В статье 16.1 ГК РФ присутствует терминологическая коллизия, которая заключается в том, что в отношении имущественного вреда, как правило, в гражданском законодательстве используется дефиниция «возмещение»¹, а не компенсация.

Термин «компенсация» в действующем гражданском законодательстве употребляется в отношении морального вреда, что предусмотрено в нескольких статьях ГК РФ: например, в абзаце 11 статьи 12, в пункте 5 статьи 19, в абзаце 2 пункта 1 статьи 64, в статье 151, пункт 9 статьи 152 ГК РФ. Также дефиниция «компенсация» используется при нарушении исключительного права: правообладатель вправе требовать от нарушителя выплаты компенсации за нарушение указанного права [4].

Понятие «компенсация» выражается в возможности замены реального восстановления существующего положения другими имущественными благами.

В связи с использованием термина «компенсация», происходит восстановление имущественного положения потерпевшего посредством принятия себя государством обязанности, но не ответственности в строгом смысле этого понятия. Обязанность заключается в восстановлении имущественной сферы лица, которому был причинен вред. Компенсация же не восстанавливает лицо, потерпевшее в результате правонарушения, в

первоначальное положение, существовавшее до нарушения права. Компенсация состоит в максимальном восстановлении негативных последствий нарушения, однако размер компенсации в отличие от возмещения убытков не определяется размером вреда и упущенной выгоды.

В указанной статье используется понятие «ущерб» как расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, а также восстановления утраты или повреждение его имущества. При этом положения статьи 16.1 ГК РФ не лишают права на компенсацию морального вреда лицом, в результате неправомерных действий которого правомерными действиями государственных органов был причинен ущерб.

Использование термина «компенсация», его неоднозначные трактовки в данном случае следует трактовать как оправдание снижения объема выплат, которые должно осуществить государство лицу, которому был причинен вред.

Еще одним важным моментом является то, что в рассматриваемой статье 16.1. ГК РФ перечень государственных органов не определен, а также не указаны должностные лица, которые могут причинить своими правомерными действиями ущерб личности или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица. Буквально по поводу субъектов - причинителей вреда в этой статье указано: государственные органы, должностные лица этих органов и иные лица, которым государство делегировало властные полномочия. В связи с тем, что конкретный перечень причинителей вреда не определен, следует обратиться к нормативно-правовым актам, устанавливающим систему и структуру государственных органов. Во-первых, следует применять Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [11], во-вторых, Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [10].

В данном случае также необходимо руководствоваться статьей 125 ГК РФ, в соответствии с пунктом 3 которой в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, а также юридические лица и граждане.

В специальных разъяснениях, которые дал Верховный суд РФ в пункте 5 Постановления Пленума ВС России от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» указано, что к таким «иным» лицам, в частности, относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации, государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов (статьи 2, 21, 26, 32 Федерального закона «О техническом регулировании»), государственные учреждения, подведомственные федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости (статья 3 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости») [15].

В данном случае, как и при причинении других видов деликтов, возмещение потерпевшему производится не за счет причинившего вред должностного лица либо государственного органа, а за счет казны соответствующего уровня.

На сегодняшний день судебной практики по применению статьи 16.1 ГК РФ нет, в этой связи, невозможно однозначно установить приобретает ли государство, возместившее потерпевшему вред, причиненный правомерными действиями конкретного должностного лица, право регрессного требования к нему. Таким образом, остается открытым вопрос, будет ли на это должностное лицо возлагаться гражданская ответственность в порядке регресса, в полном объеме или частично, если иное не установлено законом, как в случае

причинения вреда незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц [14].

Из всего вышеизложенного следует сделать вывод, что сам факт причинения вреда влечет за собой обязанность по возмещению вреда. Как было указано выше, ввиду многообразия гражданских правоотношений вред может быть причинен и правомерными действиями. В этой связи, согласно принципу генерального деликта, причинение вреда одним лицом другому является основанием возникновения безусловной обязанности возместить причиненный вред, а воздействие принципа сказывается на распределении обязанностей по доказыванию, что предусмотрено в пункте 5 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 мая 2011 г. № 145 [16].

Вред традиционно определяется как уменьшение или уничтожение имущества, или умаление нематериального блага. Исходя из этого определения, вред может быть как в имущественной форме, тогда категория «ущерб» выступает его материальной оценкой, так и нематериальным, который определяется как нравственные (моральные) страдания и переживания лица и не подлежит оценке в денежном эквиваленте. В этой связи, защита таких интересов лица достигается не возмещением имущественных потерь, а предоставлением ему иного блага, направленного на компенсацию, т.е. улучшение морального состояния потерпевшего.

Как известно, статья 15 ГК РФ в состав убытков включает реальный ущерб и упущенную выгоду, а также право на получение дохода, который был получен в связи с нарушением имущественных прав. Исходя из буквального толкования статьи 16.1 ГК РФ, государство в таком случае должно компенсировать только реальный ущерб. Еще одним важным моментом является то, что в названной статье речь идет лишь о правомерных действиях, и что означает, что ущерб, причиненный правомерным бездействием, компенсации подлежать не будет.

Безусловно, что между последствием в виде ущерба личности или имуществу и правомерными действиями государственных органов или их должностных лиц должна наличествовать причинно-следственная связь. Она всегда носит объективный характер, в отличие от вины – субъективной категории, отражающей, как было указано выше, отношение лица к своим действиям и их последствиям, предопределенное его индивидуальными представлениями об их взаимосвязи.

В данном случае, приведенном в ст. 16.1 ГК РФ, вопрос о вине не требует разрешения, так как в указанном составе деликта нет противоправности, соответственно нет, и не может быть вины. Таким образом, отсутствие вины лица, которое своими действиями причинило вред, не является основанием для освобождения от ответственности. Это подтверждается не только статьей 16.1, но и пунктом 3 статьи 401, статьей 1079 ГК РФ.

Такая ответственность, как было указано выше, является исключением из общего правила о вине причинителя как основании гражданско-правовой ответственности.

Это связано с тем, что сама специфическая деятельность такого лица, в данном случае реализация властных полномочий, независимо от него может привести к нарушению субъективных прав других субъектов гражданского права, а, следовательно, имеет рисковый характер. Следует отметить, что сама деятельность, в результате которой наступает безвиновная ответственность, не носит противоправного характера. Наличие безвиновной ответственности объясняется потребностью в стимулировании соответствующего лица к предельной осторожности и осмотрительности, к постоянному стремлению не допустить (или сократить) саму возможность наступления вреда. Такая позиция наиболее логично объясняет причину появления в современном ГК РФ ст. 16.1.

Из признаков гражданско-правовой ответственности, к которым причисляют государственное принуждение, отрицательные неблагоприятные последствия на стороне правонарушителя, государственное осуждение правонарушения и его субъекта [19], ответственность, предусмотренная ст. 16.1 ГК РФ, будет предусматривать только отрицательные неблагоприятные последствия.

Статья 16.1. ГК РФ снова поднимет обсуждение вопроса о том, что оперирование термином «ответственность» применительно к безвиновной ответственности обусловлено лишь сложившейся юридико-технической терминологией. В этой связи, под ответственностью в данной статье понимается обязанность безвиновного причинителя вреда компенсировать возникший ущерб.

При решении вопроса о возложении ответственности по ст. 16.1 ГК РФ будут оцениваться два ключевых момента: характер действий, причинивших вред (были ли они правомерными), и существование правовой нормы, непосредственно закрепляющей ответственность за вред, причиненный этими действиями. Самостоятельно ст. 16.1 ГК РФ применяться не может, что следует из ее буквального толкования, а практика применения и соответственно ее механизм будут ясны только тогда, когда суды начнут принимать и рассматривать судебные дела.

На основании вышеизложенного и, руководствуясь диспозицией статьи 16.1 ГК РФ, чтобы она была реализована, необходимо наличие нескольких условий.

Во-первых, должны быть приняты федеральные законы, в которых будут предусмотрены случаи и порядок возмещения ущерба в случае причинения вреда правомерными действиями государственных органов и их должностных лиц.

Во-вторых, должен быть разработан механизм привлечения государства к ответственности в соответствии с данной нормой.

В этой связи, только при наличии этих условий будет возможна компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и их должностных лиц.

В гражданском праве существует презумпция, что любые действия государственных органов и их должностных лиц признаются действиями самого государства. Соответственно вред, причиненный ими, возмещается за счёт казны РФ в полном объеме, независимо от вины таких органов и должностных лиц в порядке, установленном законом. Указанная презумпция закреплена в статьях 16, 16.1, 1069, 1070 и 1071 ГК РФ.

Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом, предполагает презумпцию признания действий его органов и должностных лиц действиями государства. В связи с этим риск неблагоприятных последствий (речь идет о любом риске неблагоприятных последствий) от любых действий (добросовестных и недобросовестных) органа государства, должностного лица должен быть возложен на государство. Государство должно нести ответственность за действия тех лиц, которое оно назначило и наделило полномочиями для совершения действий, направленных на возникновение, изменение и прекращение гражданских правоотношений.

Возмещение убытков в полном объеме – это цель демократического правового социального государства. Это то, к чему должно стремиться государство при возмещении лицу причиненного вреда. Поэтому идея возмещения убытков лицу, которому был причинен вред, должна найти отражение в ст. 16.1 ГК РФ.

¹Это предусмотрено в статьях 8.1., п. 4 ст. 10, абзац 9 ст. 12, ст. 15, ст. 16, п. 5 ст. 19, абз. 3 п. 2 ст. 30, п. 1 ст. 37 и в других статьях ГК РФ.

Литература

Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апреля.

Нормативные правовые акты

Нормативные правовые акты Российской Федерации

2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.; <http://www.pravo.gov.ru> - 22.07.2014.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; <http://www.pravo.gov.ru> - 13.07.2015.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 № 230-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496; 2015. № 1 (часть I). Ст. 83.
5. Федеральный закон от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; <http://www.pravo.gov.ru> - 13.07.2015.
6. Федеральный закон от 6 марта 2006 № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; <http://www.pravo.gov.ru> - 31.12.2014.
7. Федеральный закон от 24 июля 2007 № 221-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О государственном кадастре недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.07.2015) // СЗ РФ 2007. № 31. Ст. 4017; <http://www.pravo.gov.ru> - 13.07.2015.
8. Федеральный закон от 30 декабря 2012 № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7627; <http://www.pravo.gov.ru> - 04.03.2013.
9. Указ 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» // Ведомости ВС СССР. 1981. № 21. Ст. 741.
10. Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168. (утратило силу).
11. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2010. № 26. Ст. 3331.
12. Постановление Правительства РФ от 15 февраля 2014 г. № 110 (ред. от 12.03.2015) «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 809; <http://www.pravo.gov.ru> - 16.03.2015.

Материалы юридической практики

13. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2008 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 2.
14. Постановление Пленума ВС России от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Российская газета. 2009. 18 февраля.
15. Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 мая 2011 г. № 145 // Вестник ВАС РФ. № 8. 2011. август.

Учебные, научно-практические пособия и монографии

16. *Андреев Ю.Н.* Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты [Текст] // Ю.Н. Андреев. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2013. 374 с. СПС «КонсультантПлюс: Постатейные комментарии и книги».
17. *Богданов В.П., Богданова И.С.* Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями правоохранительных органов и судов: некоторые вопросы теории и практики [Текст] / В.П. Богданов, И.С. Богданова// Адвокат. 2013. № 1. С. 24-36.
18. *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. Очерк теории [Текст]// С.Н. Братусь.- М.: Городец- издат., 2001. – 208 с.
19. *Горбунов Д.Г.* Ответственность государства перед гражданином как принцип правового государства: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.- 23 с.
20. *Кайль Я.Я.* Российская Федерация как должник в обязательствах вследствие причинения вреда: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005.-26 с.
21. *Кирилова Н.А.* Гражданско-правовая ответственность государства: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.-33 с.