



Л.Л. Сабирова,
кандидат юридических наук
(КЮИ МВД России)

**НАДЛЕЖАЩИЙ ОТВЕТЧИК В ДЕЛАХ О ВОЗМЕЩЕНИИ
ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
ОРГАНАМИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,
А ТАКЖЕ ИХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ**

Статья посвящена рассмотрению отдельного вопроса института имущественной ответственности публично-правовых образований за действия своих органов и должностных лиц при осуществлении ими публичной власти, а именно: анализируется понятие «ответчик» по делам данной категории. Автор рассматривает вопросы: подлежит ли возмещению вред, причиненный при осуществлении публичной власти, отвечает ли за действия должностных лиц и органов публично-правовое образование своей казной, а не сам орган, и т. д. Обозначенные вопросы в настоящее время приобрели особую важность, что отразилось и на судебной практике, и в содержании анализируемого соответствующего Обзора практики, данного Президиумом Высшего арбитражного Суда Российской Федерации.

Вопрос о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами – один из самых обсуждаемых в отечественном правовом сообществе вопрос.

Институт имущественной ответственности государства и муниципальных образований за действия своих органов и должностных лиц при осуществлении ими публичной власти – не новый правовой институт для нашей страны. Однако его становление происходило весьма сложно, и итогом развития отечественной доктрины и судебной практики по этому вопросу можно считать включение в 1994-1996 гг. в новый Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) [2] норм ст.ст. 16, 1069, 1070.

Ст. 45 Конституции Российской Федерации [5] провозгласила государственные гарантии защиты прав и свобод, а так же право каждого защищать свои права всеми не запрещенными законом способами. Во исполнение этих положений были разработаны и приняты общие нормы ГК РФ, закрепляющие способы защиты гражданских прав и обязанностей (ст. 12 ГК РФ). Одним из способов защиты является возмещение убытков. Лицо, право которого нарушено, может требовать полного воз-

мещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере (п. 1 ст. 15 ГК РФ). В статье 16 ГК РФ предусмотрена интересующая автора обязанность возмещения Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием убытков, причиненных гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления.

Следует отметить, что обязательства вследствие причинения вреда (деликтные обязательства) – обширный институт гражданского права. Но необходимо выделить общие принципы и особенности деликтных обязательств. Это, в первую очередь, то, что ответственность всегда полная, т.е. должен быть возмещен весь причиненный вред; то, что судебная защита нарушенных прав осуществляется на основании иска о взыскании убытков.

Ответственность за причинение вреда наступает при наличии следующих необходимых условий:

- наличие самого вреда, в том числе и морального, т.е. уничтожение, умаление какого-либо материального блага, охраняемого законом;
- противоправность поведения лица, причинившего вред, т.е. нарушение данным лицом правил поведения, установленных законом;
- вина должника в форме умысла и неосторожности. Однако имеются исключения. Например, независимо от вины должностных лиц возмещается вред, причиненный решениями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда;
- наличие причинной связи между противоправным поведением виновного лица и наступившим вредом [4].

Именно отсутствие причинной связи между действиями ответчика и наступившим вредом является наиболее распространенным основанием для отказа в иске [11].

Конечно, особенность рассматриваемых отношений с участием государства и муниципальных образований накладывает и ряд особенностей на причинную связь между противоправным действием и нанесенным вредом. Некоторые из них будут рассмотрены ниже.

Отечественным гражданским законодательством установлены дополнительные гарантии для защиты прав граждан и юридических лиц от незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, направленные на реализацию положений статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации, согласно которым каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, в том числе злоупотреблением властью [7].

Своевременным и долгожданным для практикующих юристов явился «Обзор практики применения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, орга-

нами местного самоуправления, а также их должностными лицами» (информационное письмо Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 31 мая 2011 г. № 145) [3], далее по тексту именуемый Обзором.

Настоящая статья посвящена рассмотрению одного из некоторых проблемных вопросов, возникающих при разрешении судами РФ, в первую очередь, арбитражными судами, дел вышеуказанной категории при защите прав частных лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, а именно: анализу понятия «ответчик» в делах данной категории.

По делам данной категории ответчиком выступает соответствующее публично-правовое образование, к которым относятся Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования. Согласно ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения [12].

Согласно ст. 1069 ГК РФ «вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования». Отметим, что ч. 4 ст. 1 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» [8] закреплено, что возмещение вреда

в соответствии с указанной статьей ГК РФ не препятствует присуждению компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Согласно ст. 1071 ГК РФ к органам и лицам, выступающим от имени казны при возмещении вреда за ее счет, относятся соответствующие финансовые органы, если в соответствии с пунктом 3 статьи 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

В п.12 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации (ВС РФ) и Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации (ВАС РФ) от 01.07.1996 №6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»[9] говорится, что, даже если требование о возмещении вреда, причиненного при осуществлении публичной власти, предъявлено к конкретному государственному или муниципальному органу, суд должен рассматривать его как требование к соответствующему публично-правовому образованию и должен привлечь в дело в качестве ответчика компетентный финансовый или иной уполномоченный орган соответствующего образования.

Позднее п.1 Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»[13] судам рекомендовано при подготовке дела к судебному разбирательству установить орган (главного распорядителя бюджетных средств), который должен выступать в суде от имени публично-правового образования, а если истец в своем исковом заявлении указал такой орган неверно, известить надлежащий орган о месте и времени разбирательства. При этом данный орган привлекается в дело в качестве представителя публично-правового образования, а не в качестве ответчика.

П.1 Обзора указал, что в силу ст.ст. 16, 1069 ГК РФ «ответчиком по иску о возме-

щении вреда, причиненного государственными или муниципальными органами, а также их должностными лицами, является соответствующее публично-правовое образование. В связи с этим замена органа, уполномоченного представлять публично-правовое образование, не является заменой ответчика в смысле статьи 47 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». При этом не требуется согласие истца на привлечение в дело уполномоченного государственного органа – главного распорядителя бюджетных средств как представителя ответчика – публично-правового образования.

Следует согласиться с мнением, что нельзя принять к немедленному рассмотрению исковое заявление, в котором в качестве ответчика указано публично-правовое образование, но отсутствуют сведения о конкретном органе, который уполномочен в суде выступать от его имени, и о местонахождении такого органа[1]. В подобной ситуации суд оставляет исковое заявление без движения, предлагая истцу составить дополнение к иску, или суд вправе уведомить истца об органе, уполномоченном от имени публично-правового образования выступать по делу.

Ст. 126 ГК РФ гласит, что «Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности», т.е. имуществом, составляющим казну соответствующего уровня. По мнению автора, ограничивать взыскания только средствами бюджета недопустимо, т.к. это противоречит ст.ст. 126, 214, 215 ГК РФ. При этом судам следует указывать главного распорядителя бюджетных средств в резолютивной части судебного

акта о взыскании средств с публично-правового образования за счет казны[10].

Кроме того, в этой же ст.126 ГК РФ обозначено общее правило, согласно которому Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации.

Различая общий (ст. 1064 ГК РФ) и специальный (ст. 1069, 1070 ГК РФ) деликты, следует различать и правовые последствия совершения правонарушений государственными и муниципальными органами и их должностными лицами. Значимость данного вопроса в том, что только за совершение специального деликта возможно возмещение вреда за счет соответствующей казны.

В п. 12 Обзора приводится следующий пример. Комитетом по градостроительству и архитектуре администрации муниципального образования вынесено впоследствии в судебном порядке признанное недействительным предписание о демонтаже рекламной конструкции, принадлежащей индивидуальному предпринимателю. Осуществляя демонтаж по поручению Комитета, муниципальное унитарное предприятие повредило саму рекламную конструкцию и ограждение земельного участка, также принадлежащего предпринимателю. Решением суда с муниципального образования взысканы денежные средства в размере расходов предпринимателя на установку рекламной конструкции на прежнем месте и ее транспортировку, а также дополнительных расходов на размещение рекламы, т.к. демонтаж проводился согласно предписанию Комитета. А расходы индивидуального предпринимателя на ремонт рекламной конструкции и ограждения земельного участка взысканы с унитарного предприятия, осуществлявшего демонтаж. Суд указал, что вред, причиненный исполнением муниципальным унитарным предприятием незаконного предписания органа местного самоуправления, подлежит возмещению муниципальным образованием, а вред, причинен-

ный в результате исполнения указанного предписания, - муниципальным предприятием. Таким образом, суд констатировал, что Комитет, вынося предписание о демонтаже рекламной конструкции, действовал в рамках своей компетенции и обладал властными полномочиями по отношению к индивидуальному предпринимателю – собственнику конструкции. Отсюда следует и то, что унитарное предприятие, выполняя предписание Комитета, было право, полагаясь на законность его актов. Поэтому предприятие отвечает только за тот вред, что был причинен действиями его работников в связи с непрофессиональным демонтажом конструкции. Казна отвечает за действия подобного подрядчика только в тех случаях, когда поручение дано ему властным по отношению к потерпевшему субъектом.

Следует отличать подобные ситуации от ситуаций, когда публично-правовые образования выступают участниками не вертикальных правоотношений. В последнем случае публичное образование не обладает никакими властными полномочиями по отношению к своим контрагентам. Согласно ст. 124 ГК РФ «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами». Как известно, органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют от имени соответствующего образования в рамках установленной компетенции.

В свете вышесказанного интересен тот факт, что еще в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 10.06.1943 г. № 11/М/6/У «О судебной практике по искам из причинения вреда»[6] разъяснялось следующее: положения ГК РСФСР и других союзных республик применяются при разрешении дел о возмещении за «вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных лиц в области административного управления, а

ответственность за убытки, причиненные такими должностными лицами при выполнении ими хозяйственных или технических функций», регулируются нормами общими деликтного права. То есть налицо - сложившееся правило, уже ставшее традиционным для нашей правовой системы.

За последние годы в нашей стране существенно изменился характер взаимодействия публичной власти и частных субъектов. Так, значительно увеличилось участие частных лиц в различных направлениях предпринимательской деятельности, и, как следствие, возросли размеры вреда, кото-

рые государство потенциально способно причинить хозяйствующим субъектам. В этой социально-экономической ситуации еще более важным стало значение института возмещения вреда, причиненного публичной властью, что говорит о соблюдении и дальнейшем развитии конституционного принципа правового государства, возлагающего на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность.

Литература

1. См.: Бакулин А.Ф., Камаева А.В. Президиум ВАС РФ дал рекомендации по разрешению споров о возмещении вреда государством или муниципалитетом// Арбитражная практика. – Доступно: [www/intalev.ru/aggregator/press/id_94544/](http://www.intalev.ru/aggregator/press/id_94544/).
2. Гражданский кодекс РФ (части первая, вторая, третья, четвертая) // Российская газета. - 1994. - №238-239; 1996. - №23 - 27; 2001. - №233; 2006. - №282.
3. Обзор практики применения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31 мая 2011 г. № 145 // Вестник ВАС РФ. - 2011.- №8. - С. 140-157.
4. Комягин Д. Правовое регулирование возмещения ущерба, причиненного органами государственной власти// Финансовая газета. Региональный выпуск, 1996. – www/juristlib.ru/book_205.html
5. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)// Российская газета. – 1993. - N 237.
6. Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922-2006). – М., 2010.- С. 498.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 20.02.2002 N 22-О// СПС КонсультантПлюс.
8. О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации и Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 01.07.1996 №6/8// Доступно на официальном сайте ВАС РФ <http://www.arbitr.ru/>
9. О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 // Доступно на официальном сайте ВАС РФ <http://www.arbitr.ru>
10. Постановление Президиума ВАС РФ от 23.11.2010 № 6763/10. Доступно на официальном сайте ВАС РФ <http://www.arbitr.ru>.
11. См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 07.10.2008 № А29-702/2008; ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.01.2009 № А10-1803/07 –Ф02-6477/08 по делу № А10-1803/07; ФАС Поволжского округа от 19.05.2008 № А12-14003/07-С60 по делу № А12-1400307-с60 // СПС КонсультантПлюс.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2003.- № 40.- Ст. 3822.
13. О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Федеральный закон от 30.04.2010 N 68-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. База данных: законодательство.