ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ

Усова Е.В., Астраханский филиал Международного юридического института, г.Астрахань, Российская Федерация, *sevruga81@yandex.ru*

Статья посвящена исследованию вопросов привлечения к ответственности за вред, причиненный государственными органами и их должностными лицами в рамках гражданского права. Обоснован особый статус государственных органов как участников гражданских правоотношений. Автор указывает на то, что ответственность за вред, причиненный государственными органами и их должностными лицами, относится к числу специальных случаев деликтной ответственности. В статье охарактеризована специфика правоотношений из причинения вреда с участием государственных органов и их должностных лиц. Автор раскрывает содержание данных правоотношений и обосновывает применение к ним общих условий деликтной ответственности, а также дает характеристику специальных условий. К последним отнесены: действия государственных органов и их должностных лиц, выраженные в форме акта власти, который подлежит обязательному исполнению и совершается должностным лицом государственного органа. Теоретические положения, раскрытые в представленной статье, демонстрируются также примерами из судебной практики.

Ключевые слова: деликтные обязательства, состав правонарушения, причинение вреда, вина, противоправное поведение.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-91-95

UDC 347

THEORETICAL ASPECT OF CIVIL LAW RESPONSIBILITY FOR DAMAGE CAUSED HARM BY STATE BODIES AND THEIR OFFICIALS

Usova E.V., International Law Institute (Astrakhan branch), Astrakhan, Russian Federation, *sevruga81@yandex.ru*

The article devoted to the investigation caused harm by the state bodies and their officials within the limits of civil law. It is based the status of state bodies as participants of civil relationship. The author points out the fact that the responsibility for the damage caused harm by the state bodies and their officials refers to the special cases of the law of torts. It is characterized the speciality of relationship from the damage with the participants of the state bodies and their officials. The author reveals the content of the relationship and bases the implement to them the common provisions of the tort responsibility and also gives the characteristic of special provisions. The followings refer to the latter the acts of the state bodies and their officials in the form of the act of the power which is necessary to carry out by the official. Theoretical provisions which are revealed in this article are demonstrated with the examples from precedents.

Key words: tort obligations, formal components of a crime, infliction of injury, fault, wrongful behaviour.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-91-95

Вопрос о гражданско-правовой ответственности государственных органов власти и их должностных лиц активно обсуждается в научной среде на протяжении последних лет. Неподдельный интерес к данной проблеме обусловлен спецификой государственных органов, с одной стороны, как публично-правовых образований, а с другой – как юридических лиц – участников гражданских правоотношений. Особый статус государственных органов, выполняемые ими функции в определенных случаях могут привести к причинению материаль-

ного и нематериального вреда гражданам, вступающим с ними в правоотношения в рамках реализации возложенных на них законодательством прав и обязанностей. Актуальность исследуемой проблемы связана с тем, что в настоящее время в судебной практике наличествуют обращения граждан для защиты нарушенных государственными органами прав, а именно в связи с причинением вреда незаконными действиями (или бездействием) органов власти и их должностными лицами. Анализ судебной практики показал, что в настоящее время

дела по исследуемой проблеме носят фрагментарный характер. Интерес к данной теме выражен также и тем, что в 2013 году в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) была введена статья 16.1, заложившая основы гражданско-правовой ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц за их правомерные действия, причинившие вред другим участникам гражданско-правовых отношений. В целом принятие ГК РФ явилось важным этапом в развитии гражданского права нашего государства [1], в частности положений об ответственности за причинение вреда.

Согласно действующему законодательству РФ государственные органы следует рассматривать как самостоятельные субъекты гражданского права, обладающие особыми признаками. Особенность их правового статуса следует связывать с теми целями и задачами, которые возложены на них государством как на субъектов публичной власти, одновременно обладающих полномочиями собственника по владению, пользованию и распоряжению. Однако исследователи не спешат относить правоотношения с участием государственных органов и их должностных лиц к частной сфере общественных отношений [2].

И.А. Минаков в диссертационном исследовании указывает на специфику правового регулирования участия государства в имущественных отношениях, в том числе, связанных с возмещением вреда. Автор справедливо указывает, что «принципиальное отличие публично-правовых образований от других субъектов гражданско-правовых отношений – физических и юридических лиц – заключается в том, что вторые осуществляют свои гражданские права в своем интересе, тогда как первые, напротив, действуют в общественных интересах. Для выполнения этих функций они и наделяются публичной властью. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях не является основной целью их существования, определяющей характер и задачи деятельности» [3].

Ю.Н. Андреев указывает на следующие особенности государственных органов как субъектов гражданско-правовых отношений: государственные органы являются публично-правовыми образованиями, при вступлении их в гражданско-правовые отношения они не перестают быть носителями публичной власти, обладают признаками юридического лица в рамках гражданского законодательства с целью их участия в имущественном обороте и могут быть участниками деликтных обязательств. Следует согласиться с Ю.Н. Андреевым в том, что «гражданское законодательство не может изменить правовое положение публично-правовых образований, установленное нормами публичного (конституционного, муниципального и административного) права, ибо в противном случае это будет неправомерным вторжением гражданского права в сферу компетенции публичного права. В

то же время оно допускает участие публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях на основе норм, определяющих участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов» [4, с. 23].

Субъектами правоотношений по возмещению вреда в соответствии с законодательством следует рассматривать и должностных лиц государственных органов. Однако ГК РФ не содержит определения должностных лиц. В связи с этим следует по аналогии обратиться к определению должностных лиц государственных органов, содержащемуся в ст. 2.4 Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ), где под должностным лицом понимается «лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации». Следовательно, под должностными лицами в гражданских правоотношениях мы можем понимать граждан, которые постоянно или временно осуществляют функции представителей власти, занимают в государственных органах должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных функций этих органов.

Право на возмещение вреда закреплено в Конституции Российской Федерации. В ней, в частности, говорится, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц [5]. В законодательстве регламентированы юридические факты, служащие основанием для возникновения обязательства в результате причинения вреда, в том числе в рамках деликтных обязательств. При этом вред может быть причинен и независимо от воли субъектов правоотношений. В качестве кредитора в данных правоотношениях выступает лицо, которому причинен вред (гражданин или юридическое лицо), в качестве должника – ответственный за причинение вреда (государственный орган или должностное лицо).

Следует отметить, что деликтные обязательства из причинения вреда в гражданском праве имеют четко определенные функции: компенсационную, карательную и предупредительную. Указанные функции представляют собой основные формы воздействия норм о деликтных обязательствах

вах на общественные отношения. Основной функцией признается компенсационная, поскольку обязательства из причинения вреда предполагают полное восстановление как нарушенной имущественной, так и личной сферы потерпевшего. Что же касается карательной функции, то в действующем гражданском законодательстве она постепенно отходит на второй план и утрачивает свое значение, при этом сфера безвиновной ответственности постепенно расширяется. Напротив, предупредительная функция в настоящее время занимает важные позиции. Д.Е. Богданов указывает на то, что закрепленная в ГК РФ опасность причинения вреда оказывает влияние на будущую деятельность субъекта правоотношений, если эта деятельность создает опасность, что является новеллой ГК РФ [6, с. 10].

Итак, ответственность за вред, причиненный государственными органами и их должностными лицами, относится к числу специальных случаев деликтной ответственности и регулируется нормами ст. 1069 ГК РФ (частью второй). Суды дают разъяснение о том, что «содержащиеся в ст. 1069 и 1070 ГК РФ положения не конкретизируют порядок признания названных действий незаконными, не содержат регулирования распределения бремени доказывания их незаконности. Подобные вопросы регламентируются иными нормами, в иных процедурах, целью которых является не разрешение спора о праве, а осуществление контроля, в том числе судебного за законностью действий государственных и муниципальных органов и их должностных лиц» [7].

Специфика исследуемых правоотношений состоит в том, что к ним применяются одновременно и общие условия деликтной ответственности, и специальные условия, которые установлены законом. Ответственность всегда наступает за правонарушение, состав которого и дает основание для применения ответственности. В современной научной литературе поддерживается мнение многих цивилистов о том, что «состав гражданского правонарушения образует совокупность условий, необходимых для привлечения к гражданско-правовой ответственности, состоящая из противоправного поведения должника, убытков понесенных лицом, причинной связи между противоправным поведением и возникшими убытками, вины должника» [8, с. 76]. Определением ВАС РФ от 02.02.2010 г. № ВАС-447-10 по делу №А56-19630/2008 установлено, что «ущерб от незаконных действий в силу ст.15, 1069 ГК РФ может быть возмещен только в случае, когда доказаны одновременно факт причинения вреда, его размер, незаконность действий государственного органа, причинная связь между незаконными действиями и наступившим вредом, а также вина причинителя вреда. Заявитель должен доказать, что принимал все зависящие от него меры для предотвращения, уменьшения убытков». В числе специальных условий деликтной ответственности следует назвать

правовой статус причинителя вреда и характер его деятельности.

Охарактеризуем указанные условия. Первое и основное условие возмещения вреда, причиненного государственными органами и их должностными лицами, – это само наличие причиненного вреда, т.е. если вред не наступил, следовательно, и нечего возмещать. Вред по общепризнанной классификации может быть материальным и моральным. Вред может наступить в результате действия или бездействия государственных органов или их должностных лиц, при этом они должны носить противоправный характер и нарушать субъективное право потерпевшего лица. Противоправные действие и бездействие отличаются друг от друга следующим: действие будет считаться противоправным в случае, если оно нарушает запрет; а бездействие – если должностным лицом добровольно не исполняется обязанность, предусмотренная нормой права. В рамках рассматриваемых правоотношений результатом действия или бездействия должен быть единый результат – причинение вреда потерпевшему.

Установление причинной связи между противоправным поведением и наступившим вредом является довольно сложным процессом, осуществляемым судебными органами. Установление причинной связи производится посредством определения времени наступления вреда, это должно быть время после неправомерного поведения, а также установления зависимости неправомерного поведения и наступившего вреда, т.е. того, что неправомерные действия породили наступивший вред. Исследователи указывают на сложность установления причинной связи, вызванную самой структурой построения органов государственной власти, вред при этом может явиться результатом противоправного поведения нескольких государственных органов или должностных лиц.

Следующим условием является вина причинителя вреда. Исходя из смысла ст. 401 ГК РФ, лицо признается виновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно не предприняло все меры для надлежащего исполнения обязательства. Ю.А. Голубцова указывает на то, что в науке гражданского права происходит слияние категорий вины и противоправного бездействия, что исключает действие презумпции вины. «Представление о вине как о несовершении необходимых действий (непринятии мер) для исполнения обязанности ведет к отождествлению цивилистических категорий «вина» и «противоправное бездействие», что влечет необоснованную констатацию вины через установление признаков противоправного поведения ответчика и, как следствие, устранение действия презумпции вины» [9, с. 93].

Вина может выступать в форме умысла или неосторожности. Но в исследуемой сфере, как пра-

вило, вред причиняется по неосторожности, выражающейся в отсутствии внимательности, предусмотрительности, заботливости, небрежности и т.п.

Таким образом, для привлечения к гражданско-правовой ответственности государственных органов и их должностных лиц необходимо наличие состава правонарушения. Отсутствие одного из вышеперечисленных элементов состава правонарушения влечет за собой отказ суда в удовлетворении требования о возмещении вреда.

К специальным условиям наступления гражданско-правовой ответственности за вред наряду с иными специальными условиями (незаконный отказ в регистрации прав, бездействие судебных приставов-исполнителей и др.) отнесены действия государственных органов и их должностных лиц, выраженные в форме акта власти, имеющего, как правило, характер предписания. Судебные органы обращают внимание на то, что норма, закрепленная в ст. 1069 ГК РФ «предусматривает ответственность в области властно-административных отношений при издании приказов, распоряжений, указаний и иных властных предписаний, которые направлены гражданам и юридическим лицам и которые подлежат обязательному исполнению» [10]. Из этого следует, что акт, подлежащий обязательному исполнению, должен совершаться должностным лицом, а не любым работником соответствующего государственного органа.

В информационном письме Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 г. №145 указано, что требуя возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике. Юридическое или физическое лицо, требующее возмещения убытков в силу ст. 1069 ГК РФ, должно доказать противоправность действий причинителя вреда, наличие и размер убытков, причинно-

следственную связь между противоправными действиями и убытками, а также вину причинителя вреда, если в силу закона или договора вина является основанием для возложения ответственности в виде взыскания убытков.

Одна из новелл гражданского законодательства связана с установлением норм о возмещении вреда, который был причинен законными действиями государственных органов, органов местного самоуправления и должностными лицами. Данное положение является новым для российского гражданского права, оно было введено Федеральным законом в 2012 году, а вступило в силу с 1 марта 2013 года. Данной нормой предусматривается новое направление деликтных обязательств, что объясняется возможностью компенсации ущерба как личности, так и имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица, если этот вред был нанесен правомерными действиями органов публичной власти, а также их должностными лицами. Данное положение об обязательстве возместить вред распространяется и на других лиц, если государством делегированы им властные полномочия. Однако ГК РФ не содержит четкого перечня и понятия субъектов, вред, причиненный которыми подлежит в соответствии с указанной статьей компенсации.

В настоящее время необходимо отметить, что развитие законодательства в сфере гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный органами власти, значительно продвинулось вперед. Преобладает концепция ответственности государства за незаконные действия госорганов и их должностных лиц, причем ответственность возникает независимо от вины. Подтверждением данного положения является конституционно закрепленные нормы о данном рода ответственности. Современный институт возмещения вреда органами государства, местного самоуправления и должностными лицами, зародившийся в недрах частного права, в настоящее время занял твердую позицию в науке гражданского права.

Литература

1. *Арсеньева Г.В., Савельева Е.В., Шафигулина С.Р.* Этапы развития гражданского законодательства в России. Кодификации гражданского права // Общество и исследования гуманитарных и педагогических наук (история, тенденции, технологии и инновации). Воронеж-Москва, 2015.
2. *Белоусов Д.Ю.* Особенности формирования в отдельных зарубежных государствах института регрессных обязательств в отношении должностных лиц органов публичной власти в связи с возмещением государством вреда, причиненного властной деятельностью // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2010. № 4. С. 136–138.
3. *Минаков И.А.* Гражданско-правовое регулирование возмещения государством вреда, причиненного органами государственной власти и их должностными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. URL: [http://www.dissercat.com/content/grazhdansko-pravovoe-regulirovanie-vozmeshcheniya-gosudarstvom-vreda-prichinennogo-organami-](http://www.dissercat.com/content/grazhdansko-pravovoe-regulirovanie-vozmeshcheniya-gosudarstvom-vreda-prichinennogo-organami) (дата обращения: 06.05.2016).
4. *Андреев Ю.Н.* Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты: монография. СПб.: Изд-во «Юридический центр-Пресс», 2013. 374 с.

5. *Минеев О.А.* Специфические черты деликтных обязательств в гражданском праве Российской Федерации // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. № 5: Юриспруденция. 2014. № 4. С. 112–117.
6. *Богданов Д.Е.* Деликтные обязательства: электронное учебное пособие. М.: РПА Минюста России, 2013. 104 с.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2009 г. №1005-О-О // Разъяснения судов о порядке применения норм Гражданского кодекса Российской Федерации о возмещении вреда / под ред. А.П. Зрелова. М.: ЭкООнис, 2013. 60 с.
8. *Чиндяскин Н.А.* О месте понятия «состав гражданского правонарушения» в теории гражданского права // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 4. С. 76–79.
9. *Голубцова Ю.А.* Соотношение вины и противоправного поведения в гражданском праве // Вестн. Волгogr. гос. ун-та. Сер. 5: Юриспруд. 2015. № 2 (27). С. 88–95.
10. Определение Верховного Суда РФ от 6 апр. 2001 г. № 69-В01пр-2 // Разъяснения судов о порядке применения норм Гражданского кодекса Российской Федерации о возмещении вреда / под ред. А.П. Зрелова. М.: ЭкООнис, 2013. 60 с.

References

1. *Arsen'eva G.V., Savel'eva E.V., Shafigulina S.R.* Jetapy razvitija grazhdanskogo zakonodatel'stva v Rossii. Kodifikacii grazhdanskogo prava [The stages of development of civil legislation in Russia. The codification of civil law] // Obshhestvo i issledovaniya gumanitarnykh i pedagogicheskikh nauk (istoriya, tendencii, tehnologii i innovacii). Voronezh-Moskva, 2015.
2. *Belousov, D.Ju.* Osobennosti formirovaniya v otdel'nykh zarubezhnykh gosudarstvakh instituta regressnykh objazatel'stv v otnoshenii dolzhnostnykh lic organov publichnoy vlasti v svyazi s vozmeshheniem gosudarstvom vreda, prichinjonno go vlastnoj dejatel'nost'ju [Characteristics of the formation of a separate foreign States of the Institute of recourse obligations in respect of officials of public authorities in connection with the state compensation for damages caused by power activities] // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. Juridicheskij zhurnal. 2010. № 4. P. 136–138.
3. *Minakov I.A.* Grazhdansko-pravovoe regulirovanie vozmeshheniya gosudarstvom vreda, prichinennogo organami gosudarstvennoj vlasti i ih dolzhnostnymi licami. [Civil-law regulation of compensation by the state for harm caused by state bodies and their officials]: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2006. URL: <http://www.dissercat.com/content/grazhdansko-pravovoe-regulirovanie-vozmeshcheniya-gosudarstvom-vreda-prichinennogo-organami-> (data obrashheniya: 06.05.2016).
4. *Andreev Ju.N.* Otvetstvennost' gosudarstva za prichinenie vreda: civilisticheskie aspekty: monografiya [State liability for damage: civil law aspects]. SPb.: Izd-vo «Juridicheskij centr-Press», 2013. 374 p.
5. *Minеев О.А.* Специфические черты деликтных обязательств в гражданском праве Российской Федерации [Specific features of tort obligations in civil law of the Russian Federation] // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. № 5: Юриспруденция. 2014. № 4. С. 112–117.
6. *Bogdanov D.E.* Deliktnye objazatel'stva [Tort obligations]: jelektronnoe uchebnoe posobie. M.: RPA Minjusta Rossii. 2013. 104 p.
7. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 4 iyunya 2009 g. № 1005-O-O // Razjasneniya sudov o porjadke primeneniya norm Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii o vozmeshhenii vreda [Clarification of the courts about application of norms of the Civil code of the Russian Federation on compensation of the harm] / pod red. A.P. Zrelova. M.: JekOOOnis, 2013. 60 p.
8. *Chindjaskin N.A.* O meste ponjatija «sostav grazhdanskogo pravonarushenija» v teorii grazhdanskogo prava [The place of the notion «civil offense» in the theory of civil law] // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. Juridicheskij zhurnal. 2012. № 4. P. 76–79.
9. *Golubcova Ju.A.* Sootnoshenie viny i protivopravnogo povedenija v grazhdanskom prave [The ratio of guilt and unlawful conduct, in civil law] // Vestn. Volgogr. gos. un-ta. Ser. 5, Jurisprud. 2015. № 2 (27). P.88–95.
10. Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 6 apr. 2001 g. №69-V01pr-2 // Razjasneniya sudov o porjadke primeneniya norm Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii o vozmeshhenii vreda [Clarification of the courts about application of norms of the Civil code of the Russian Federation on compensation of the harm] / pod red. A.P. Zrelova. M.: JekOOOnis, 2013. 60 p.

*Поступила в редакцию 2 августа 2016 г.
Received 2 August, 2016*