

УДК 347.51

**А.Х. НУРИЕВ,**

*аспирант*

*Казанский (Приволжский) федеральный университет*

## **СПЕЦИАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА ЗА ПРИЧИНЕННЫЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМ ВРЕД**

*Автором подробно исследуются специальные условия ответственности публично-правового образования за вред, причиненный предпринимателям. При этом обращается внимание на существующие пробелы в теоретическом и практическом определении специальных условий ответственности, а также предлагаются пути их преодоления.*

Гражданско-правовые отношения государства и предпринимателей – это отдельный комплексный вопрос в современной правовой науке. В процессе развития рыночной экономики возникали новые экономические и политико-социальные проблемы, которые не могли быть решены лишь на базе частной собственности и свободного рынка. Не вызвала сомнений необходимость государственного регулирования через систему мер законодательного, распорядительного и предписывающего характера, которые реализовывались уполномоченными государственными органами и общественными организациями в целях приспособления экономики к изменяющимся условиям.

Непосредственно вопрос ответственности государства за вред, причиняемый предпринимателям, рассматривался Я.Я. Кайль [1], С.Ю. Рипинским [2].

В теории права принято классифицировать условия ответственности государства на общие и специальные [3]. К общим условиям ответственности относятся: 1) наличие вреда у потерпевшего; 2) противоправность поведения причинителя вреда; 3) причинно-следственная связь между незаконным поведением и вредом; 4) вина причинителя вреда.

Среди специальных условий ответственности выделяются: 1) причиной вредоносного результата должен быть именно акт власти; 2) акт власти может быть совершен не любым работником государственного органа или органа местного самоуправления, а лишь тем, кто относится к числу должностных лиц; 3) должностное лицо в момент

принятия акта власти должно находиться при исполнении служебных обязанностей.

В статье автором предлагается исследовать более подробно специальные условия ответственности.

По мнению М.А. Киличенковой, «специальным условием ответственности является то, что в качестве причинителя вреда выступает специальный субъект (субъект власти) – государственный орган или его должностное лицо» [4]. При этом существенным является необходимость легального определения понятий «государственного органа» и «должностного лица».

Нам представляется обоснованным определение государственного органа<sup>1</sup>, предлагаемое в теории права [5], под которым понимается звено механизма государства, участвующее в осуществлении функций государства и наделенное для этого властными полномочиями определенного содержания и объема, которые выражаются в возможности издавать обязательные к применению правовые акты (нормативные и ненормативные) и в обеспечении выполнения правовых актов органов государства путем применения различных методов, в том числе метода принуждения.

Организации, не являющиеся государственными органами и органами местного самоуправления, отвечают за причиненный ими вред по иным правилам (ст. 1068 ГК, ч. 2 ст. 120 ГК РФ)

<sup>1</sup> В ст. 53 Конституции РФ названы «органы государственной власти», а в ст. 1069 ГК – «государственные органы». В отрасли конституционного права эти понятия различают (государственные органы – более широкое понятие), но для гражданского права специфика этих понятий не имеет значения.

(в отличие от них государственные органы наделены властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера). Например, «войсковая часть не относится к государственным органам, поэтому отношения по возмещению убытков подлежат регулированию ст. 1068 ГК РФ, а не ст. ст. 16 и 1069 ГК РФ» [6].

Существуют институты, в отношении которых закон не содержит указания о принадлежности их к числу государственных органов, но которые наделены полномочиями государственно-властного характера (например, Центральный банк РФ). Такие субъекты осуществляют публично-правовую деятельность наряду с экономической и частноправовой. На них должен распространяться режим имущественной ответственности государства (если вред причинен в результате осуществления властных полномочий), поскольку государство должно отвечать за действия тех институтов, которые действуют от его имени и осуществляют его управленческие функции [7].

Согласно п. 11 проекта Постановления Пленума ВАС РФ «О способах защиты прав и законных интересов участников экономического оборота в случае причинения им вреда со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц» от 2008 г. в соответствии со ст. ст. 16 и 1069 ГК возмещается вред, причиненный не только органами, входящими в структуру публичных органов, но и органами и организациями (и их должностными лицами), которым делегированы властные полномочия, если вред причинен в рамках выполнения этих полномочий. Данное положение оправданно, поскольку государство возмещает вред, причиненный властными субъектами не в силу обладания ими своим особым статусом, а из-за выполнения этими субъектами возложенных на них функций государства (вред, причиненный органами вне реализации этих функций, возмещается иным образом). Если государство наделяет иных субъектов своими функциями, то оно обязано возмещать вред, причиненный в рамках реализации отдельных властных полномочий.

Государственные органы и органы местного самоуправления исполняют функции публичной власти (разного уровня и характера), поэтому установлен единый режим гражданско-правовой ответственности.

В ст. 1069 ГК РФ учитываются незаконные деяния не любых работников государственных органов и органов местного самоуправления, а лишь должностных лиц.

В.Т. Нор выделяет следующие признаки должностного лица: имеет право давать основанные на законе распоряжения и указания субъектам, не находящимся в их непосредственном подчинении, то есть их действия носят публичный характер; эти распоряжения носят обязательный для исполнения характер и подкреплены принудительными мерами государства; выступают не от своего имени, а от имени государства, предоставившего ему властные полномочия [8, с. 71].

Если обратиться к истории теории гражданского права, то в праве дореволюционной России отсутствовало определение понятия «должностное лицо». В результате чего в нормативных актах<sup>1</sup> того времени перечислялись все виды должностных лиц, которые могут стать субъектами юридической ответственности. Тем не менее, законодатель предусмотрел гражданско-правовую ответственность должностного лица за правонарушения. Основания подобной ответственности носят публично-правовой характер, так как должностное лицо является представителем государства при реализации своих властных полномочий, соответственно к его деятельности применяются нормы публичного права.

Законодательство периода конца XIX – начала XX вв. предусматривало ответственность должностного лица, если оно причинило вред третьим лицам и действовало как орган государственной власти в пределах возложенных на него функций. Правоведы того времени утверждали, что необходимо перенести бремя ответственности с должностного лица за причинение вреда частному лицу во время выполнения своих функций на казну государства [9]. Но несмотря на попытку реформировать сложившееся законодательство [10] в начале XX в., проблема личной имущественной ответственности должностного лица сохранилась.

В законодательстве не содержится единого понятия должностного лица, которое могло бы применяться ко всем отраслям права. В УК РФ [11], в КоАП РФ [12], Федеральном законе «Об общих принципах организации местного

<sup>1</sup> См. Уложение о наказаниях 1845 г., Уголовное Уложение 1903 г.

самоуправления в РФ» [13] приводится понятие должностного лица. Примечание к ст. 285 УК: «Должностным лицом признается лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ». В примечании к ст. 2.4 КоАП РФ приводится аналогичная дефиниция, однако уточняется, что значит «осуществляющее функции представителя власти»: «наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от данного лица».

Таким образом, нормы гражданского законодательства, касающиеся рассматриваемого вопроса, нуждаются в собственном определении должностного лица, так как здесь неприменима дефиниция, приведенная в законодательстве отраслей публичного права. Ведь отношения, которые регулируются нормами уголовного и административного права, имеют свою специфику, которая не позволяет отождествлять многие понятия этих отраслей права с понятиями гражданского права. Природа уголовной и административной ответственности схожа, поэтому и содержание многих понятий в них совпадает. ГК РФ же в ст. ст. 1069 и 1070 регулирует абсолютно иную ответственность. Здесь должностное лицо не является субъектом ответственности.

На наш взгляд, современная трактовка понятия должностное лицо следующая: должностными называются лица, имеющие полномочия на совершение нормативно определенных властных действий, влекущих юридические последствия в виде установления, изменения или прекращения прав и обязанностей третьих лиц, не связанных с ними служебной подчиненностью. При этом вред причиняется ими при исполнении властных, публичных функций. Если же вред возникает вне сферы такой деятельности (например, сотрудник службы судебных приставов на своей машине врежется в грузовой транспорт, принадлежащий предпринимателю, в результате чего пов-

реждается товар внутри грузового транспорта), ответственность применяется по общим основаниям (ст. 1064 ГК) или по правилам об иных специальных деликтах, а не в соответствии со ст. 1069 ГК.

Учитывая специфику властных действий, они могут быть совершены и в нерабочее время, и вне территории места работы субъекта власти. Важно, что лицо могло осуществить их только в силу занимаемого служебного положения. Возможны ситуации, при которых вред причиняется не непосредственно служебными действиями, а лишь во время исполнения служебных обязанностей.

В ст. 1069 ГК указано, что поведение может выражаться в виде незаконных действий (бездействия), в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления. Под незаконными действиями (бездействием), на которые указано в приведенной статье, следует понимать деяния, противоречащие законам и другим правовым актам. Они имеют многообразные виды и формы и заключаются не только в издании не соответствующих законодательству властных предписаний (приказов, распоряжений, указаний и др.), но и в иных незаконных действиях (бездействии) [14], то есть в фактическом поведении.

В п. 2 проекта Постановления Пленума ВАС РФ приведен примерный перечень действий (бездействия) субъектов власти: принятие незаконного нормативного/ненормативного акта; ненадлежащее (неполное, несвоевременное) выполнение органом или должностным лицом своей обязанности; незаконный отказ в выдаче, приостановление, отзыв лицензии или иного разрешительного документа; невыполнение (уклонение от выполнения) обязанности; неисполнение судебного акта. Приведенный перечень не является исчерпывающим.

Для недопущения ограниченности в толковании целесообразно не перечислять конкретные виды незаконных действий (бездействие), а дать общие ориентиры: «незаконным следует понимать такое действие (бездействие) субъектов власти, которое: 1) нарушает требования обязательных для исполнения в РФ норм международного права, Конституции РФ, законов и иных нормативных правовых актов, действовавших на момент причи-

нения вреда; 2) совершено в отсутствие правовых норм, позволяющих субъектам власти поступать подобным образом; 3) совершено на основании нормативных правовых актов, не подлежащих применению в силу их несоответствия законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу» [15].

В законодательстве не содержится четких требований о необходимости предварительного обжалования акта власти. В литературе существуют различные подходы к решению данной проблемы. Одни считают, что суд может удовлетворить иск о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления или их должностными лицами только после признания соответствующего акта власти недействительным [8, с. 71; 16; 17]. Другие утверждают: суд, установив, что правовой акт незаконен и налицо другие необходимые основания для возмещения причиненного его изданием вреда, должен независимо от признания акта недействительным удовлетворить требование о возмещении вреда [18; 19; 20].

Пункт 18 проекта Постановления Пленума ВАС РФ гласит: «В соответствии с ч. 2 ст. 120 Конституции РФ суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного органа или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Из данной статьи следует, что иск о возмещении вреда, причиненного субъектами власти, подлежит удовлетворению независимо от признания соответствующих действий (бездействия) незаконными в судебном акте по другому делу или предъявления заявления о признании соответствующих действий (бездействия) незаконными». ВАС РФ исходит из того, что для взыскания убытков, причиненных субъектом власти предпринимателям, не требуется предварительного судебного решения о признании соответствующего акта власти недействительным (незаконным) [21]. Существует и иная практика, когда суд отказывает в удовлетворении требований ввиду отсутствия решения о признании действий незаконными [22].

Способ защиты гражданских прав в виде признания незаконными действий субъекта власти выбирается заинтересованным лицом в случаях, когда такими действиями нарушаются его права на текущий момент или на будущее время, и

главной целью заинтересованного лица является устранение препятствий в осуществлении своих прав. Если же лицо заинтересовано в возмещении убытков, причиненных ему незаконными действиями субъекта власти, то оно, соответственно, выбирает возмещение убытков как способ защиты своих прав. И оно в этом случае не обязано предварительно обращаться в суд с требованием признать действия субъекта власти незаконными. В случае если лицу необходимо и устранить препятствия, незаконно чинимые в его деятельности, и возместить ущерб, нанесенный ему такими препятствиями, оно может обратиться в суд с двумя требованиями: о признании действий субъекта власти незаконными и о взыскании убытков, понесенных вследствие данных действий.

Таким образом, выбор того или иного способа защиты прав принадлежит только пострадавшему лицу. Лицо, пострадавшее от незаконных действий субъекта власти, вправе подать иск о возмещении убытков без предварительного или одновременно признания действий субъекта власти незаконными, что является обоснованным с правовой точки зрения и полностью отвечает целям защиты прав и законных интересов лица в случае причинения им вреда со стороны властных субъектов.

Следует учитывать, что признание акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительными, действий (бездействия) их должностных лиц незаконными не является достаточным основанием для привлечения их к ответственности за причинение вреда, суду следует установить совокупность условий, необходимых для привлечения к деликтной ответственности<sup>1</sup>. Предварительное признание властного акта недействительным может быть полезным для потерпевшего, поскольку решение о признании такого акта не соответствующим закону является доказательством противоправности (преюдициальное значение). В случае обращения в суд с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействий) субъектов власти без

<sup>1</sup> Пункт 2 Обзора практики рассмотрения дел о возмещении внедоговорного вреда, одобренного на заседании Президиума Семнадцатого апелляционного суда 21 марта 2008 г.; п. 9 Обобщения практики рассмотрения споров, связанных с применением гражданско-правовой ответственности в виде убытков из причинения вреда (утв. Президиумом Арбитражного суда Свердловской области 22.09.2006).

требования о возмещении вреда обязанность по доказыванию законности решений, действий (бездействия) возлагается на орган (должностное лицо), что является выгодным для потерпевшего. Однако установленный ранее факт противоправности акта публичной власти в рамках дела о возмещении вреда может быть признан судом сопутствующим условием, но не прямой причиной возникших у истца убытков. Судебная практика содержит ряд примеров, когда суд отказывает в иске, поскольку приходит к выводу, что противоправность действий государственного органа или должностного лица хотя и имела место, но не это обстоятельство повлекло причинение истцу убытков [23; 24].

#### Список литературы

1. Кайль Я.Я. Российская Федерация как должник в обязательствах вследствие причинения вреда: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2005. – 211 с.
2. Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям незаконными действиями (бездействием) органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2002. – 203 с.
3. Гражданское право: в 3 т. Т. 3 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Проспект, 2007. – С. 25–27.
4. Киличенкова М.А. Обобщение судебной практики по делам о возмещении вреда, причиненного в результате неправомερных действий государственных органов и их должностных лиц // Арбитражные споры. – 2008. – № 3.
5. Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: НОРМА, 2001. – С. 159–160.
6. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 4 мая 2007 г. по делу № А56-57136/2005 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Рипинский С.Ю. Специальные условия ответственности государства за причинение вреда предпринимателям // Законодательство. – 2002. – № 10. – С. 29–30.
8. Нор В.Т. Имущественная ответственность за неправильные действия должностных лиц. – Львов, 1974.
9. Доклад В.А. Маклакова // Вестник права и нотариата. – 1910. – № 40. – С. 1195.
10. К вопросу об ответственности должностных лиц по проекту министра юстиции, внесенному в Государственную Думу // Вестник права и нотариата. – 1911. – № 16. – С. 481–483.
11. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
12. Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
13. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
14. Постановление Президиума ВС РФ от 10 октября 2001 г. № 129пв01пр // Бюллетень ВС РФ. – 2002. – № 7. – С. 7.
15. Цветков И.В. Что есть возмещение вреда? // ЭЖ-Юрист. – 2008. – № 25.
16. Скобычкина Н.Р. Возмещение вреда, причиненного федеральными государственными органами, а также их должностными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук – Екатеринбург, 2007. – С. 11.
17. Комментарий к ГК РФ: в 3 т. Т. 1 / под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – С. 62.
18. Любимова Р.Н. Ответственность органов власти за вред, причиненный актами, не соответствующими закону, незаконными действиями (бездействием) // Вестник ВАС РФ. – 2000. – № 3. – С. 56.
19. Маковский А.Л. Гражданская ответственность государства за акты власти // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сб. памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. – М., 1998. – С. 108.
20. Нам К. Через тернии к государству за убытками // ЭЖ-Юрист. – 2008. – № 40.
21. Определение ВАС РФ от 30 апреля 2008 г. № 5616/08 «Об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ» по делу № А57-529/07-15 // СПС «КонсультантПлюс».
22. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18 августа 2008 г. по делу № А42-4282/2007 // СПС «КонсультантПлюс».
23. Киличенкова М.А. Обобщение судебной практики по делам о возмещении вреда, причиненного в результате неправомερных действий государственных органов и их должностных лиц // Арбитражные споры. – 2008. – № 3.
24. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 30 июля 2008 г. по делу № А29-8692/2007 // СПС «КонсультантПлюс».

*В редакцию материал поступил 01.02.11*

*Ключевые слова:* гражданско-правовая ответственность, государство, нормативно-правовой акт, специальные условия ответственности, государственный орган, должностное лицо, причинение вреда, предприниматель, возмещение вреда.