

ОСОБЕННОСТИ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В.Г. Голубцов

Доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой гражданского и предпринимательского права
Пермский государственный национальный исследовательский университет
614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15
E-mail: vg2009@yandex.ru

Публично-правовые образования, являясь равноправными участниками гражданских правоотношений и выступая в обороте на равных началах с прочими субъектами гражданского права, обладают и определенными особенностями статуса, что проявляется прежде всего в сфере имущественной ответственности последних за нарушение обязательств и причиненный вред. Статья посвящена анализу теоретических положений, на основе которых строилось и строится регулирование в данной сфере, а также анализу существующих тенденций в законодательном регулировании упомянутых отношений

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность; публично-правовые образования; особенности правового статуса публичных субъектов в гражданском праве

Как известно, юридическая ответственность вообще представляет собой форму государственно-принудительного воздействия на нарушителей норм права, заключающуюся в применении к ним предусмотренных законом санкций – мер ответственности, влекущих для них дополнительные неблагоприятные последствия [14, с. 38–39]. Под гражданско-правовой ответственностью понимают «одну из форм государственного принуждения, состоящую во взыскании судом с правонарушителя в пользу потерпевшего имущественных санкций, перелагающих на нарушителя невыгодные имущественные последствия его поведения и направленных на восстановление нарушенной имущественной сферы потерпевшего» [12, с. 431]. Иными словами, это «неблагоприятные для должника имущественные последствия несоблюдения им обязательств, дополнительная его обязанность» [13].

Особый статус государства как субъекта гражданского права достаточно отчетливо проявляется в вопросах как правового

нормирования условий наступления гражданско-правовой ответственности государства в определенных случаях (речь идет об условиях наступления деликтной ответственности по ст. 16 ГК РФ), так и исполнения решений о взыскании, в том числе имущественных санкций, за счет казны.

Выступая субъектом гражданско-правовых отношений, Российская Федерация должна нести ответственность по своим обязательствам в случае их ненадлежащего исполнения на основании положений ст. 126 ГК РФ.

Можно сформулировать общие принципы, на которых строится ответственность Российской Федерации (и других публично-правовых образований) в гражданском праве:

1. Российская Федерация, выступая в силу ст. 124 ГК РФ в гражданском обороте на равных началах с иными субъектами гражданских правоотношений, соответственно несет гражданско-правовую ответственность также на общих началах.

2. Российская Федерация отвечает только по своим обязательствам и не отвечает по обязательствам созданных ею юри-

дических лиц, кроме предусмотренных законом случаев, которые как раз и характеризуют ее особенности как субъекта гражданско-правовой ответственности. Отметим, что Российская Федерация, равно как и все прочие субъекты гражданского права, отвечает по долгам созданных ею юридических лиц в случае выдачи соответствующих гарантий (поручительств) по обязательствам других лиц.

3. Российская Федерация отвечает по своим обязательствам принадлежащим ей на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной собственности.

Наряду с этими общими началами, на которых строится ответственность публично-правовых образований в гражданском праве, необходимо отметить случаи ответственности государства и иных публично-правовых образований, наступающей в рамках специальных норм закона. Здесь как раз и проявляются особенности их договорной и внедоговорной ответственности.

Во-первых, особое и принципиальное значение для характеристики государства (иных публично-правовых образований) имеет ст. 16 ГК, согласно которой убытки, причиненные 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 ими акта, не соответствующего закону или иному правовому акту, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом или муниципальным образованием. В статье 1070 ГК установлена особая норма в рамках общего правила в отношении ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда; подобный вред возмещается независимо от вины должностных лиц, однако если он причинен при осуществлении правосудия, то вина судьи должна быть установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Во-вторых, в ряде статей ГК РФ предусмотрена субсидиарная ответственность государственных образований по обязательствам созданных ими юридических лиц. Такая ответственность наступает по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества (п. 5 ст. 115), а также по обязательствам учреждения при недостаточности находящихся в его распоряжении денежных средств (п. 2 ст. 120). Аналогичную ответственность несет государство в случае банкротства унитарных предприятий (п. 3 ст. 56).

В-третьих, ответственность государства может наступать в случаях принятия им на себя гарантий (поручительств) по обязательствам других субъектов гражданского права (п. 6 ст. 126 ГК РФ). Порядок предоставления таких гарантий определяется Бюджетным кодексом (ст. 112 БК РФ), а также специальными законами и специальными постановлениями Правительства РФ. Они указывают основания и пределы ответственности по выданной гарантии, которые могут быть и менее суммы обеспечиваемого гарантией денежного обязательства. За последние годы практика выдачи таких гарантий (поручительств) от имени Российской Федерации и ее субъектов, как отмечается в литературе, стала весьма распространенной, они предоставляются для обеспечения разного рода обязательств, прежде всего при долгосрочном кредитовании на значительные суммы [13]. Государственные гарантии широко используются как форма государственной поддержки в самых различных сферах, что вызывает значительный интерес у хозяйствующих субъектов и становится предметом внимания ученых [22, с. 34].

И, наконец, в-четвертых, в тех случаях, когда к государству переходит имущество в порядке наследования (по завещанию или как выморочное), оно в пределах стоимости данного имущества отвечает по долгам наследодателя согласно общим правилам наследственного права (ст. 1175, п. 3 ст. 1151 ГК РФ).

Упомянутые случаи отражают, в частности и в первую очередь, специфику гражданско-правовой ответственности именно Российской Федерации и характеризуют

особенности ее гражданско-правового статуса.

Говоря о гражданско-правовой ответственности государства за причиненные убытки, необходимо иметь в виду, что она наступает при наличии общих оснований ответственности, установленных Гражданским кодексом РФ. Это означает, что размер убытков и наличие причинной связи с действиями государства (его органов) должны быть доказаны заявителем требования, а государство в лице представляющего его органа может ссылаться на отсутствие вины, если законом не предусмотрена его безвиновная ответственность (ст. 401, 1070 ГК РФ).

Согласно общим правилам действующего гражданского законодательства РФ возмещение происходит за счет соответствующего бюджета (федерального, субъекта РФ или местного).

Особый порядок наступления ответственности государства заключается в том, что в силу прямых указаний закона оно несет ответственность за счет казны и согласно нормам действующего законодательства в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков ответчиком по такому требованию признаются Российская Федерация, ее субъект или муниципальное образование в лице соответствующего финансового либо иного уполномоченного органа [24] (п. 12 постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 1 июля 1996 г. №6/8). Принудительный же порядок исполнения решений по таким искам осуществляется на основании положений бюджетного законодательства и исключается, таким образом, из общего порядка: это характеризует абсолютно все случаи ответственности государства (публично-правовых образований) и относится также к иным случаям принудительного исполнения решений по искам к государству (предусматривающих, например, не привлечение к ответственности, а исполнение обязательств в натуре). Об особенностях ответственности публично-правовых образований применительно к особому порядку исполнения решений по искам к казне говорят еще и потому, что нормами Бюджетного кодекса РФ, закрепляющими поря-

док принудительного исполнения обязательств по искам к казне, особо урегулирован порядок привлечения государства (иных публично-правовых образований) к субсидиарной ответственности.

Специфика оснований наступления гражданско-правовой ответственности государства (иного публично-правового образования), предопределенная его публично-правовым статусом, особо проявляется в установлении норм об ответственности государства за действия его органов и должностных лиц (ст. 16 ГК РФ).

Вопросы о правовой природе ответственности и особенностях ответственности государства, в частности его ответственности за властные акты, в последние годы широко освещались в литературе. Об этом писали как маститые, так и начинающие ученые и практики. Свои работы этим проблемам посвятили А.Л. Маковский [21, с. 67–112], Н.И. Лазаревский [18, с. 14], В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова [11, с. 69–78; 6, с. 48–58; 7, с. 72–79; 10, с. 45–47; 8, с. 132–147; 9, с. 51–60], Д.А. Липинский [20, с. 27–37], Н.О. Полуйчик [25, с. 68–71], И.А. Алексеев [2, с. 90–99; 3, с. 57–71], Е.А. Суханов [28, с. 116–125], О.Н. Алдошин [1, с. 15–24], О.Усков [31, с. 105–112], С. Рухтин [26, с. 50–52] и многие другие ученые.

Таким образом, нет недостатка во мнениях по всем без исключения аспектам проблемы ответственности государства за властные действия. Авторы публикаций высказывали свое отношение к вопросу определения правовой природы этой ответственности (публичная или частноправовая); обсуждали условия и особенности ее наступления; анализировали понятие возмещения вреда; высказывались по поводу отношений, возникающих между чиновником и государством, с одной стороны, и чиновником и гражданином – с другой; рассматривали иные немаловажные аспекты этой многогранной проблемы. Мы попытаемся, учитывая существующие в науке мнения и положения законодательства, показать собственную точку зрения на этот специфический институт как одну из тех особенностей, на основе которых нами был сформулирован вывод о государстве как

особом субъекте частноправовых отношений.

Гражданско-правовая ответственность судей и высших чиновников по искам лиц, пострадавших от их служебных действий, была введена при Петре I. Пострадавшим позволялось «в партикулярных обидах бить челом» на должностных лиц и «искать с них судом, где надлежит» [17, с. 294]. После смерти Петра I это положение было отменено.

Впоследствии об ответственности судей, чиновников полиции, гражданских прокуроров и их товарищей упоминалось в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845, 1885 гг. [30], Законах гражданских от 21 марта 1851 г. [29, с. 672]

Гражданско-правовая ответственность судей, отмечают историки, наступала как за осуществление умышленного правосудия «из корыстных или иных личных видов», так и за неумышленное нарушение закона, если подсудимого подвергли наказанию того же рода, которое он должен был понести, но по степени выше или ниже, чем предусмотрено законом, а также если неправильное решение последовало из-за ошибки судьбы или неправильного толкования закона [23, с. 15–17], т. е. за любые неправильные действия. Устанавливался также особый порядок возмещения вреда. Потерпевший должен был получить разрешение на рассмотрение иска, который подавался в гражданский департамент судебной палаты. Судебная палата, рассмотрев иск, в случае положительного решения направляла копию заявления истца ответчику для получения от него объяснений. При отказе в иске потерпевший не мог обжаловать решение судебной палаты и Сената. В случае признания правомерности искового заявления, установленной в открытом судебном заседании, судебная коллегия или Сенат назначали окружной суд, куда заявитель мог обратиться с иском [23, с. 15]. Дореволюционный ученый-цивилист Н.Н. Лазаревский отмечал в связи с этим, что «существующая постановка гражданских исков, основанная на преступлениях по должности, сводится к выдержанному отказу в правосудии» [19, с. 582].

Впоследствии дореволюционное законодательство было дополнено рядом нормативно-правовых актов, регулирующих порядок возмещения вреда, причиненного гражданину правоохранительными органами. Однако исследователи справедливо отмечают, что, несмотря на наличие в дореволюционном российском законодательстве специальных норм о возмещении государством вреда, причиненного властной деятельностью, «на протяжении долгого времени оставалось несовершенным... законодательство о компенсации материального и морального урона пострадавшим». [23, с. 15]

На основании анализа российских дореволюционных источников права и цивилистической литературы можно сделать на этот счет несколько выводов:

- дореволюционное законодательство знало институт возмещения вреда, причиненного властной деятельностью;

- законодательство не закрепляло правил об ответственности государства за все властные действия в общем виде. Урегулированы были конкретные случаи наступления ответственности государства за властную деятельность;

- законодательство регулировало случаи возмещения вреда, причиненного гражданину;

- большинство дореволюционных ученых относили ответственность государства за деятельность должностных лиц к разновидности гражданско-правового деликта, обращая внимание на его особенность, поскольку ответственность в частноправовой сфере наступала при нарушении установлений публичного законодательства;

- существовал особый судебный (а не административный) порядок рассмотрения требований потерпевших, а также особый порядок исполнения таких решений (за счет казны);

- в целом законодательство того периода о компенсации морального и материального вреда можно охарактеризовать как далекое от совершенства и недостаточно подробное.

Как справедливо отмечается в литературе, «первой нормой общего характера, решившей, плохо ли, хорошо ли, но в прин-

ципе проблему гражданской ответственности государства за акты власти, в российском праве стала ст. 407 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.» [21, с. 67]. Заметим лишь, что это была первая попытка советского законодателя.

Эта норма не подвергалась изменению в течение сорока с лишним лет и «во многом предопределила нормы советского и российского права [21]. Именно такая редакция ст. 407, устанавливающая ответственность государственных учреждений лишь в случаях, указанных в законе, означала принципиальный отказ законодательства советского периода от идеи всеобъемлющей ответственности государства за действия должностных лиц, причем абсолютно осознанный отказ.

В рассматриваемый период законодательное регулирование отношений по возмещению государством вреда, причиненного актами власти, характеризовалось фрагментарностью, неточностью формулировок и осознанным законодательным установлением ограниченной ответственности государства (только в случаях, прямо установленных в законе). В то же время, несмотря на неточность формулировок, наука и судебная практика этого периода рассматривала положения ст. 407 ГК РСФСР как ответственность государства за властные акты, а не как ответственность хозяйственного органа за действия в хозяйственной сфере. Также необходимо отметить, что вопросы компенсации вреда, причиненного публичной деятельностью государства, изначально были выведены из административной юрисдикции и отнесены к компетенции суда и государственного арбитража.

Впоследствии, при работе над проектом Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, в него была введена норма о том, что условия и пределы ответственности государственных органов за ущерб, причиненный неправильными служебными действиями их должностных лиц в сфере административного управления и судебной деятельности, устанавливаются законодательством Союза ССР, формулировка же соответствующей статьи была адекватна закрепленной в ст. 407 ГК РСФСР 1922 года. Оба эти поло-

жения подверглись обоснованной критике в литературе [5, с. 6–7; 16, с. 101], и в окончательной редакции ст. 89 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик появилась следующая норма: государственные органы несут ответственность за вред, причиненный неправильными служебными действиями служащих в сфере административной деятельности, а за деятельность органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и судов органы несут ответственность в случаях и пределах, определенных специальным законом. Позиция законодателя кардинально изменилась. «Первостепенное значение, – отмечалось в литературе, – имеет содержащаяся в ст. 89 Основ норма, представляющая прямую противоположность ст. 407 ГК РСФСР 1922 года» [32, с. 33]. Однако эта позиция вызвала немало возражений сторонников установления общих правил ответственности как для сферы административного управления, так и для сферы уголовного судопроизводства. Вообще полемика о необходимости сохранения дифференциации правового регулирования ответственности государства в зависимости от сферы государственно-правовой деятельности (административной или уголовно-правовой) была определяющей в литературе того времени [15, с. 75–82].

Значительную роль в разрешении проблемы ответственности за вред, причиненный правоохранительными органами, сыграла ч. 3 ст. 58 Конституции СССР от 7 октября 1977 г., в соответствии с которой граждане СССР имели право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также их должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Таким образом, законодатель на конституционном уровне установил общее правило предъявления иска о возмещении вреда и на конституционном же уровне законодательно закрепил норму об ответственности государства за вред, причиненный властной деятельностью.

Однако, как верно отмечается исследователями и практиками, эта норма фактически не применялась, поскольку в конституционном порядке не был решен вопрос о

субъекте такой ответственности [21, с. 84], и, хотя фактически все комментаторы и ученые сходились во мнении, что надлежащим ответчиком по такого рода требованиям является государство, а не государственный орган, действиями которого потерпевшему причинен имущественный или моральный вред [23, с. 16], на практике упомянутые нормы стали применяться только после появления Указа 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 Положения «О порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда».

Характеризуя законодательство указанного периода, необходимо отметить:

- законодательно была установлена дифференциация ответственности в сфере административного управления и в сфере правосудия;

- в сфере административного управления ответственность государства возникла на общих основаниях, в сфере правосудия – независимо от вины;

- ответчиком по такого рода искам признавалось непосредственно государство, отвечавшее за счет казны в специальном порядке, предусмотренном подзаконными нормативными актами;

- ответственность государства за вред, причиненный властной деятельностью, устанавливалась только в отношении физических лиц, юридические лица потерпевшими по таким деликтам не признавались;

- наука и практика не признавали обязанности органов исполнительной власти отвечать за вред, причиненный изданием нормативных актов, ограничивая сферу применения норм об ответственности государства распорядительными (властными) актами индивидуального значения [27, с. 386–387];

- законодательство устанавливало ответственность только исполнительных органов власти, органы представительной власти в случае издания ими незаконных нор-

мативных правовых актов, а также правоприменительных актов субъектами ответственности не являлись.

Следующей попыткой государства урегулировать указанные отношения явилась ст. 127 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 года. Согласно этой норме вред, причиненный гражданину или юридическому лицу незаконными действиями государственных органов, а также должностных лиц при исполнении ими обязанностей в области административного управления, возмещается на общих основаниях, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законодательными актами. Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате иной незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, возмещается на общих основаниях.

Анализируя эту норму, можно согласиться: ее достоинством является констатация того, что ответственность наступает за вред, причиненный не только гражданам, но и юридическим лицам, причем за вред, причиненный незаконными действиями государственных органов, а также их должностных лиц. Представляется, что в этой статье законодатель понимал под термином «государственные органы» как органы исполнительной (административной) власти, так и законотворческие представительные органы государственной власти, наделенные широкими властными полномочиями не только в сфере административной деятельности, а под термином «незаконные действия» – как фактические, так и юридические (издание

незаконных правовых актов) действия (бездействие) [4, с. 251].

Основы гражданского законодательства 1991 года, как известно, действовали на территории Российской Федерации непродолжительное время, а суверенное Российское государство установило свой конституционный и гражданско-правовой порядок возмещения вреда, причиненного властной деятельностью государства.

В соответствии с нормами ст. 53 действующей Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Таким образом, право на возмещение вреда, причиненного государством, обрело форму конституционного принципа. Особо следует отметить, присоединяясь к мнению других исследователей, что в силу правовой позиции, сформулированной Конституционным судом РФ в постановлении от 24 октября 1996 г., эти положения действуют также и в отношении юридических лиц [21, с. 95].

Конкретизирует упомянутые конституционные установления действующий ГК РФ в ст. 16, 1069, 1070, 1071. Фактически расширив пределы ответственности, ГК РФ установил, что государство отвечает за вред, причиненный не только государственными, но также органами местного самоуправления (и их должностными лицами); предусмотрел разновидности противоправных действий: юридические и фактические действия (бездействие) и издание незаконного правового акта; назвал в числе возможных потерпевших (и, соответственно, субъектов, имеющих право на получение возмещения) как граждан, так и юридических лиц, и, наконец, указал на источник возмещения – казну соответствующего публично-правового образования.

Достаточно ясное, основанное на нормах международного права и учитывающее национальный опыт регулирования подобного рода отношений правовое нормирование, тем не менее, требует комментариев с учетом ранее высказанных нами позиций относительно законодательного регулирования порядка участия государства (иных публично-правовых образований) в отно-

шениях, регулируемых гражданским законодательством.

Так, мы не можем согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что «Гражданский кодекс РФ включил в состав ответчиков за причинение вреда не только органы местного самоуправления, но и остальные государственные органы и органы местного самоуправления (и должностных лиц этих органов)» [4, с. 252]. Ответчиком по такого рода спорам является не государственный орган, как нами выше указывалось, а соответствующее публично-правовое образование. Государственный же орган или должностное лицо должны допускаться в судебный процесс исключительно в качестве процессуального (судебного) представителя, а не лица, участвующего в деле с учетом ряда особенностей.

Принципиально неверным представляется также высказывание Ю.Н. Андреева о том, что «эта статья как раз предусматривает случаи ответственности, при наступлении которой наступает ответственность самой Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований (за счет казны соответствующего уровня), когда гражданам (юридическим лицам) причиняется вред незаконными действиями (бездействием) государственных (муниципальных) органов, являющихся юридическими лицами (п. 3 ст. 126 ГК РФ)» [4, с. 252]. В указанной ситуации речь идет исключительно о реализации государственным органом (должностным лицом) властных полномочий, в связи с чем не имеет, по нашему мнению, никакого правового значения, является государственным органом юридическим лицом (а должностное лицо – тем более), участвует в обороте, не обладая самостоятельной правосубъектностью (п. 1 ст. 125 ГК РФ), или выступает в качестве юридического лица (п. 3 ст. 125 ГК РФ). И уж тем более не имеет никакого отношения к нормам о компенсации вреда, причиненного властной деятельностью, положение п. 3 ст. 126 ГК РФ, устанавливающее общие правила об ответственности государства (публично-правовых образований) и созданных им юридических лиц в сфере хозяйственной деятельности.

Ответственность эта, несмотря на то, что она наступает в результате нарушения

государственными органами (и их должностными лицами) норм публичного законодательства, предусматривающего обязанности государственных органов и должностных лиц, носит гражданско-правовой характер, поскольку: 1) носит компенсационный, а не карательный характер (это представляется нам принципиально важным); 2) носит имущественный характер; 3) взыскивается в пользу потерпевшего; 4) при определении размера ответственности используются гражданско-правовые понятия вреда и убытков; 5) нормы об ответственности публично-правового образования за вред, причиненный актами власти, содержатся в тексте ГК РФ, что явно свидетельствует о мнении законодателя относительно отраслевой принадлежности упомянутых норм.

Необходимо отметить, что правовая природа ответственности государства (иных публично-правовых образований) за властную деятельность не получила в литературе однозначной оценки. Одни справедливо отмечают, что «исследование вопроса о характере ответственности государства носит в значительной степени академический характер ввиду его законодательного разрешения в большинстве национальных правовых систем» [7, с. 72]; другие обосновывают мнение о публичном характере такой ответственности, ссылаясь на то, что она строится на публично-правовых началах [7, с. 72–79].

Скрупулезно исследуя историческое развитие учения об ответственности государства за акты власти, ученые приходят к выводу, что «материальный и нравственный вред, нанесенный неправильными действиями должностных лиц, подлежит возмещению в публичных интересах, а публично-правовые отношения между государством и гражданином невозможно втиснуть в цивилистические конструкции». И далее: «...в силу того, что в основании ответственности казны в делах публично-правовых лежат правоотношения не гражданско-правового характера, а также того, что эта ответственность преследует совершенно иные цели, невозможно подчинение ее нормам гражданского права, а пределы и условия государственной ответственности должны быть

выведены из начал публичного права и регламентироваться лишь последним» [7, с. 72–79]. При этом подчеркивается недопустимость применения так называемых цивилистических аналогий. В обоснование своих выводов о публично-правовой природе ответственности государства за акты власти авторы ссылаются на «существование различий между публичным и частным правом» [7, с. 72–79].

С таким представлением о природе ответственности государства за акты власти согласиться нельзя в силу целого ряда обстоятельств. Авторы справедливо отмечают, что «нельзя отрицать существования различий между публичным и частным правом... а обращение к дилемме “публичное – частное право” позволяет приблизиться к сущности государственной ответственности за ущерб, нанесенный деятельностью органов государства при осуществлении публичных функций» [7, с. 79]. Однако, признавая необходимость разделения права на публичное и частное, следует (и мы подробно обосновывали это в главе 1 данной работы) исходить не из их противопоставления, а из их взаимовлияния и взаимопроникновения. Это исключает обоснование публично-правового характера ответственности государства за властную деятельность тем обстоятельством, что последняя установлена в публичных целях: это одна из публичных функций государства, а основанием для наступления ответственности служит нарушение должностными лицами норм публичного законодательства.

Как нами ранее отмечалось, деятельность государства по природе своей носит публичный характер и в целях наиболее эффективной реализации и исполнения тех или иных своих публичных функций государство использует цивилистические конструкции, выступая при этом субъектом частного права, что влечет, с одной стороны, его отказ от государственного иммунитета и необходимость выступления в гражданском обороте на равных началах с прочими субъектами, а с другой стороны, участие его в частноправовых отношениях в рамках конструкции особого субъекта права. Признание публично-правовой природы государства как суверена (который, тем не

менее, в этих отношениях отказался от реализации суверенных прав) обуславливает тезис о наличии в частноправовых отношениях с участием государства значительного количества публичных элементов, что является проявлением и реализацией общеправового принципа разумного сочетания публичных и частных начал в правовом регулировании.

Да, действительно, необходимость возмещения вреда устанавливается законодателем в публичных целях, но эта публичная функция наиболее эффективно может быть реализована в частноправовой сфере с использованием частноправовых инструментов компенсации материального и морального вреда. Частноправовой инструментарий (понятие ущерба, понятие убытков, порядок доказательства размера ущерба, круг лиц, имеющих право на компенсацию, гражданское судопроизводство как процессуальный порядок реализации права на возмещение убытков, наконец) является единственно применимым в этом случае. А публично-правовая составляющая (например, закрепление в качестве основания наступления ответственности нарушения норм публичного законодательства) является не основанием для перенесения всего института в сферу публичного права, как предлагают авторы, а публично-правовым элементом в частном праве, наличие которых в гражданско-правовом регулировании базируется на идее взаимопроникновения и взаимовлияния публичного и частного права.

Наличие публично-правовых вкраплений в частном праве, сегодня признаваемое практически всеми авторами, обусловлено разными причинами, в частности как раз необходимостью защиты публичного интереса посредством инструментария гражданского права (предположим, защиты слабой стороны в правоотношениях, примером чего может служить установление повышенной законной неустойки в отношениях с участием потребителя, что, однако, не позволяет утверждать, будто установленная в интересах общества в целом такая законная неустойка является публично-правовым институтом).

Мы полагаем, что ошибочные выводы некоторых авторов о правовой природе ответственности государства за акты власти могли быть сформулированы ими на основе неверных представлений о государстве как субъекте частного права, которое они рассматривают исключительно как казну – юридическое лицо. Это обстоятельство во многом предопределило, на наш взгляд, и другой принципиально неверный вывод – о том, что гражданско-правовая природа такой ответственности отрицается «ввиду непригодности гражданско-правовых аналогий». Действительно, можно согласиться, что нет полной аналогии указанных отношений с классическими гражданско-правовыми конструкциями (нельзя отождествлять ответственность государства с ответственностью предпринимателя, непригодна аналогия между причинением вреда третьему лицу в состоянии крайней необходимости и др.). Однако стремление непременно подобрать частноправовую аналогию этим отношениям основано на неверном представлении о государстве как о классическом субъекте частноправовых отношений (казна – юридическое лицо). Государство же является, как было указано выше, особым субъектом гражданского права, поэтому естественно, что полных соответствий с классическими частноправовыми институтами в ряде случаев может и не быть, как может не быть их, впрочем, и в гражданском праве. Приверженцы вышеизложенного положения выдвигают в качестве дополнительного довода в пользу публично-правового характера ответственности то, что ответственность за властные действия казны строится на безвиновных началах, а это, по их мнению, свидетельствует об отсутствии аналогии и о публично-правовом характере ответственности, однако гражданско-правовая ответственность и в других случаях строится, как известно, на таких же принципах, из чего никак не следует вывод о правомерности перенесения этих институтов в сферу публичного права.

Утверждения, высказываемые в рамках тезиса о необходимости законодательно закрепить институт ответственности государства за властную деятельность в публичном праве, о том, что «соответствующие

нормы (публичного права. – В.Г.) могут совпадать с постановлениями гражданского законодательства об ответственности... публичное право заимствует общие положения гражданского права... несмотря на публичный характер», кажутся нам неубедительными и попросту практически неприменимыми, поскольку, «позаимствовав» основы гражданско-правовой ответственности, публичному праву придется либо создать собственный институт имущественной ответственности, построенный на принципиально иных началах, либо полностью дублировать нормы гражданского права, признав их при этом публичными, что также неприемлемо.

Итак, подводя итог проведенному исследованию и характеризуя действующее законодательство, вычленим и подчеркнем такие определяющие положения:

– государство несет ответственность за вред, причиненный не только гражданам, но и юридическим лицам; установлена ответственность за вред, причиненный незаконными действиями и государственными органами, и их должностных лиц; под термином «государственные органы» законодатель понимает как органы исполнительной (административной) власти, так и законотворческие представительные органы государственной власти, наделенные широкими властными полномочиями не только в сфере административной деятельности; под термином «незаконные действия» понимаются как фактические, так и юридические (издание незаконных правовых актов) действия (бездействие);

– в соответствии с нормами ст. 53 действующей Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Таким образом, право на возмещение вреда, причиненного государством, обрело форму конституционного принципа;

– Гражданский кодекс РФ фактически расширил пределы ответственности публичных субъектов и установил, что государство отвечает за вред, причиненный не только государственными органами, но и органами местного самоуправления (и их

должностными лицами); ГК РФ предусмотрел разновидности противоправных действий: юридические и фактические действия (бездействие) и издание незаконного правового акта; назвал в числе возможных потерпевших (и, соответственно, субъектов, имеющих право на получение возмещения) как граждан, так и юридических лиц, и, наконец, указал на источник возмещения – казну соответствующего публично-правового образования;

– наряду с общими основаниями гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований в гражданском праве (за нарушение обязательств, субсидиарной ответственности и пр.) законодатель выделяет специальные случаи деликтной ответственности государства (ст. 16, 1069, 1070 ГК РФ);

– законодательство предусматривает особый порядок наступления ответственности государства (иных публично-правовых образований): указанные субъекты несут ответственность за счет казны, и в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков ответчиком по такому требованию признаются непосредственно Российская Федерация, ее субъект или муниципальное образование, а указание на то, что оно выступает в лице соответствующего финансового либо иного уполномоченного органа, не касается материально-правовой стороны вопроса, а определяет лишь процессуальные особенности рассмотрения дел;

– ответчиком по спорам данного типа является не государственный орган, а соответствующее публично-правовое образование. Государственный орган или должностное лицо должны допускаться в судебный процесс исключительно в качестве процессуального представителя;

– специфика гражданско-правовой ответственности государства (иного публично-правового образования), предопределенная его публично-правовым статусом, проявляется в установлении норм об ответственности государства за действия его органов и должностных лиц (ст. 16, 1069, 1070 ГК РФ);

– ГК РФ предусматривает случаи наступления ответственности самой Рос-

сийской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований (за счет казны соответствующего уровня), когда гражданам (юридическим лицам) причиняется вред незаконными действиями (бездействием) государственных (муниципальных) органов, являющихся юридическими лицами (п. 3 ст. 126 ГК РФ). Речь идет исключительно о реализации государственным органом (должностным лицом) властных полномочий, в связи с чем наличие или отсутствие у государственного органа самостоятельной правосубъектности не имеет в данной ситуации правового значения, равно как и правового значения вообще. Пункт 3 статьи 126 ГК РФ не применяется к нормам о компенсации вреда, причиненного властной деятельностью, а устанавливает общие правила об ответственности государства (публично-правового образования) и созданных им юридических лиц в сфере хозяйственной деятельности;

– ответственность государства (иных публично-правовых образований) за вред, причиненный при осуществлении властной деятельности, имеет гражданско-правовую природу в силу того, что 1) носит компенсационный, а не карательный характер; 2) носит имущественный характер; 3) взыскивается в пользу потерпевшего; 4) при определении размера ответственности используются гражданско-правовые понятия вреда и убытков; 5) нормы об ответственности содержатся в тексте ГК РФ, что явно свидетельствует о мнении законодателя относительно отраслевой принадлежности упомянутых норм; 6) в качестве процессуальной формы принудительного взыскания используется гражданский (арбитражный) процесс;

– признание особенностей наступления такой ответственности, вытекающих из публично-правовой природы государства как суверена (который, тем не менее, в этих отношениях отказался от реализации суверенных прав), говорит не о ее публично-правовой природе, а только лишь о наличии в частноправовых отношениях с участием государства значительного количества публичных элементов, что является проявлением и реализацией общеправового принципа

разумного сочетания публичных и частных начал в правовом регулировании;

– в состав правонарушения, являющегося основанием деликтной ответственности государства (иных публично-правовых образований), включаются общие и специальные условия ответственности, при этом специальными следует считать условия, относящиеся к правовому статусу причинителя, и условия, относящиеся к характеру деятельности причинителя вреда, наличие которых обусловлено публично-правовой природой существования государства (иных публично-правовых образований) и деятельности причинителей (государства или иных публично-правовых образований), что свидетельствует об особом их статусе как субъектов гражданского права;

– конституционное понимание отличия термина «органы государственной власти» (как органы государства, непосредственно реализующие государственный суверенитет) от термина «государственные органы» не имеет существенного значения при реализации ответственности государства по деликтным обязательствам;

– ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный правоохранительными органами и судами, является специальным видом ответственности по отношению к ответственности государства за вред, причиненный органами и должностными лицами, при этом эти институты обладают известным единством, поскольку отправлением правосудия и административное управление – формы проявления одной и той же правительственной (публичной) власти;

– необходима корректировка действующего законодательства в части установления соответствующего современным условиям порядка возмещения вреда, причиненного государством при осуществлении правосудия.

Библиографический список

1. *Алдошин О.Н.* Ответственность государств по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журн. рос. права. 2001. №1.
2. *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность как комплексный ин-

- ститут юридической ответственности // Государство и право. 2006. №7. С. 90–99;
3. *Алексеев И.А.* Содержание и виды муниципально–правовой ответственности // Журн. рос. права. 2006. №9.
 4. *Андреев Ю.Н.* Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005.
 5. *Антимонов Б., Флейшиц Е.* Проект Основ гражданского законодательства // Советская юстиция. 1960. №8. С. 6–7;
 6. *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Интерпретация принципа ответственности государства за ущерб, причиненный гражданам, в практике Конституционного суда РФ // Государство и право. 1996. №4.
 7. *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Ответственность государства за действия должностных лиц: публично–правовая или частноправовая? // Правоведение. 1993. №1.
 8. *Бойцова Л.* Ответственность государства за ошибки правосудия в англо-американском праве // Правоведение. 1997. №1.
 9. *Бойцова Л.* Ответственность государства и судей за вред, причиненный гражданам при отправлении правосудия // Журн. рос. права. 2001. №9.
 10. *Бойцова Л.* Возмещение ущерба «жертвам правосудия» в России // Рос. юстиция. 1994. №6.
 11. *Бойцова Л.В.* Ответственность государства за ущерб, причиненный гражданам в сфере правосудия: генезис, сущность, тенденции развития: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995.
 12. *Гражданское право: учебник; в 2 т. Т. 1* / отв. ред. проф. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998.
 13. *Гражданское право: учебник; в 2 т. Т. 2* / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О.Н. Садикова. М., 2007.
 14. *Грибанов В.П.* Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей. М., 1973.
 15. *Добровольская Т.Н.* Возмещение материального ущерба, причиненного незаконными действиями должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда // Проблемы правового статуса личности в уголовном процессе. Саратов, 1981.
 16. *Иоффе О.С. и др.* О проекте Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик // Советское государство и право. 1961. №2.
 17. *Карнович Е.П.* Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897.
 18. *Лазаревский Н.И.* Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. СПб., 1905.
 19. *Лазаревский Н.Н.* Объяснительная записка к проекту третьей книги Устава гражданского судопроизводства. СПб., 1904.
 20. *Липинский Д.А.* О системе права и видах юридической ответственности // Правоведение. 2003. №2(247).
 21. *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. .
 22. *Михайлов Н.И.* Правовой механизм регулятивного воздействия государства на интегрирование инвестиционного капитала в финансово-промышленных группах // Государство и право. 2004. №6.
 23. *Муравский В.Ф.* Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный в результате уголовного или административного преследования: исторический анализ российского законодательства // История государства и права. 2006. №8.
 24. *О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного суда РФ №6, Пленума ВАС РФ от 01.07.1996 г. №8* // Вестн. ВАС РФ. 1996. №9.
 25. *Полуйчик Н.* О возмещении вреда (убытков), причиненного незаконными действиями государственных органов // Право и экономика. 1998. №10.
 26. *Рухтин С.* Ответственность государства перед жертвами терроризма в свете решений Европейского суда по правам человека // Российская юстиция. 2004. №6.

27. *Советское гражданское право: учебник для юрид. фак. / под ред. О.А. Красавчинова. М., 1969. Т. 2.*
 28. *Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестн. ВАС РФ. 2001. №3.*
 29. *Тютрюмов И.М. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего сената и комментариями русских юристов, извлеченными из научных и практических трудов по гражданскому праву и судопроизводству. Пг., 1915. Т. 1.*
 30. *Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. 6-е изд., пересмотр. и доп. СПб., 1889.*
 31. *Усков О. Самостоятельная правосубъектность государственных органов и ответственность государства по обязательствам из договора // Хозяйство и право. 2003. №9.*
 32. *Флейшиц Е.А. Общие начала ответственности по Основам гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик // Новое в гражданском и гражданско-процессуальном законодательстве Союза ССР и союзных республик: тр. науч. сессии ВИЮН / Всесоюз. ин-т юрид. наук. М., 1962.*
- Bibliograficheskiy spisok**
1. *Aldoshin O.N. Otvetstvennost' gosudarstv po objazatel'stvam vo vnutrennem grazhdanskom oborote // Zhurn. ros. prava. 2001. №1.*
 2. *Alekseev I.A. Municipal'no-pravovaja otvetstvennost' kak kompleksnyj institut juridicheskoy otvetstvennosti // Gosudarstvo i pravo. 2006. №7. S. 90–99;*
 3. *Alekseev I.A. Soderzhanie i vidy municipal'no-pravovoj otvetstvennosti // Zhurn. ros. prava. 2006. №9.*
 4. *Andreev Ju.N. Uchastie gosudarstva v grazhdansko-pravovyh otnoshenijah. SPb., 2005.*
 5. *Antimonov B., Flejshic E. Proekt Osnov grazhdanskogo zakonodatel'stva // Sovetskaja justicija. 1960. №8. S. 6–7;*
 6. *Bojцова V.V., Bojцова L.V. Interpretacija principa otvetstvennosti gosudarstva za uwerb, prichinennyj grazhdanam, v praktike Konstitucionnogo suda RF // Gosudarstvo i pravo. 1996. №4.*
 7. *Bojцова V.V., Bojцова L.V. Otvetstvennost' gosudarstva za dejstvija dolzhnostnyh lic: publichno-pravovaja ili chastnopravovaja? // Pravovedenie. 1993. №1.*
 8. *Bojцова L. Otvetstvennost' gosudarstva za oshibki pravosudija v anglo-amerikanskom prave // Pravovedenie. 1997. №1.*
 9. *Bojцова L. Otvetstvennost' gosudarstva i sudej za vred, prichinennyj grazhdanam pri otpravlenii pravosudija // Zhurn. ros. prava. 2001. №9.*
 10. *Bojцова L. Vozmewenie uwerba «zhertvam pravosudija» v Rossii // Ros. justicija. 1994. №6.*
 11. *Bojцова L.V. Otvetstvennost' gosudarstva za uwerb, prichinennyj grazhdanam v sfere pravosudija: genezis, suwnost', tendencii razvitija: dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1995.*
 12. *Grazhdanskoe pravo: uchebnik; v 2 t. T. 1 / otv. red. prof. E.A. Suhanov. 2-e izd., pererab. i dop. M., 1998.*
 13. *Grazhdanskoe pravo: uchebnik; v 2 t. T. 2 / pod red. d-ra jurid. nauk, prof. O.N. Sadikova. M., 2007.*
 14. *Gribanov V.P. Otvetstvennost' za naru-shenie grazhdanskih prav i objazannostej. M., 1973.*
 15. *Dobrovol'skaja T.N. Vozmewenie material'nogo uwerba, prichinennogo nezakonnyimi dejstvijami dolzhnostnyh lic organov doznaniya, predvaritel'nogo sledstvija, prokuratury i suda // Problemy pravovogo statusa lichnosti v ugolovnom processe. Saratov, 1981.*
 16. *Ioffe O.S. i dr. O proekte Osnov grazhdanskogo zakonodatel'stva Sojuza SSSR i sojuznyh republik // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1961. №2.*
 17. *Karnovich E.P. Russkie chinovniki v byloe i nastojawee vremja. SPb., 1897.*
 18. *Lazarevskij N.I. Otvetstvennost' za ubytki, prichinennye dolzhnostnymi licami. SPb., 1905.*
 19. *Lazarevskij N.N. Ob#jasnitel'naja zapiska k proektu tret'ej knigi Ustava grazhdanskogo sudoproizvodstva. SPb., 1904.*

20. *Lipinskij D.A.* O sisteme prava i vidah juridicheskoj otvetstvennosti // Pravovedenie. 2003. №2(247).
21. *Makovskij A.L.* Grazhdanskaja otvetstvennost' gosudarstva za akty vlasti // Grazhdanskij kodeks Rossii. Problemy. Teorija. Praktika: sb. [pamjati S.A. Hohlova] / otv. red. A.L. Makovskij. M., 1998. .
22. *Mihajlov N.I.* Pravovoj mehanizm reguljativnogo vozdejstvija gosudarstva na integrirovanie investicionnogo kapitala v finansovo-promyshlennyh gruppah // Gosudarstvo i pravo. 2004. №6.
23. *Muravskij V.F.* Grazhdansko-pravovaja otvetstvennost' za vred, prichinennyj v rezul'tate ugolovnogo ili administrativnogo presledovanija: istoricheskij analiz rossijskogo zakonodatel'stva // Istorija gosudarstva i prava. 2006. №8.
24. *O nekotoryh voprosah, svjazannyh s primeneniem chasti pervoj Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii: postanovlenie Plenuma Verhovnogo suda RF №6, Plenuma VAS RF ot 01.07.1996 g. №8 // Vestn. VAS RF. 1996. № 9.*
25. *Polujchik N.* O vozmewenii vreda (ubytkov), prichinennogo nezakonnymi dejstvijami gosudarstvennyh organov // Pravo i jekonomika. 1998. №10.
26. *Ruhtin S.* Otvetstvennost' gosudarstva pered zhertvami terrorizma v svete reshenij Evropejskogo suda po pravam cheloveka // Rossijskaja justicija. 2004. №6.
27. *Sovetskoe grazhdanskoe pravo: uchebnik dlja jurid. fak. / pod red. O.A. Krasavchikova. M., 1969. T. 2.*
28. *Suhanov E.A.* Ob otvetstvennosti gosudarstva po grazhdansko-pravovym objazatel'stvam // Vestn. VAS RF. 2001. №3.
29. *Tjutrjumov I.M.* Zakony grazhdanskije s raz#jasnenijami Pravitel'stvujuwego senata i kommentarijami russkih juristov, izvlechennymi iz nauchnyh i prakticheskikh trudov po grazhdanskomu pravu i sudoproizvodstvu. Pg., 1915. T. 1.
30. *Ulozhenie o nakazanijah ugolovnyh i ispravitel'nyh 1885 g. 6–e izd., peresmotr. i dop. SPb., 1889.*
31. *Uskov O.* Samostojatel'naja pravosub#ektnost' gosudarstvennyh organov i otvetstvennost' gosudarstva po objazatel'stvam iz dogovora // Hozjajstvo i pravo. 2003. №9.
32. *Flejšhic E.A.* Obvie nachala otvetstvennosti po Osnovam grazhdanskogo zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznyh respublik // Novoe v grazhdanskom i grazhdansko-processual'nom zakonodatel'stve Sojuza SSR i sojuznyh respublik: tr. nauch. sessii VIJuN / Vsesojuz. in-t jurid. nauk. M., 1962.

FEATURES OF PROPERTY LIABILITY OF PUBLIC-LAW ENTITIES IN CIVIL LAW: GENERAL PROVISIONS

V.G. Golubtsov

Perm State National Research University
15, Bukirev st., Perm, 614990
E-mail: vg2009@yandex.ru

Public-law entities are equal partners of civil law relations and engage itself *pari passu* with other subjects of civil law. They have special distinctions of their standing, which show itself in property's responsibility of breach of obligations and caused harm. An article is dedicated to analysis theoretic aspects, which are basic in this sphere and to analysis existing tendencies in legislative control.

Keywords: civil liability; public-law entities; distinctions of legal status public subjects in civil law