

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И
ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА

Ю. Н. Андреев

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА
ПО ДЕЛИКТНЫМ
ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ**

ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЦЕНТР

Юрий Николаевич Андреев
Гражданско-правовая
ответственность государства
по деликтным обязательствам:
Теория и судебная практика
Серия «Теория и практика
гражданского права и
гражданского процесса»

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11034837

Текст предоставлен издательством: Юридический центр Пресс;

Санкт-Петербург;

ISBN 5-94201-488-4

Аннотация

В работе исследуются актуальные проблемы гражданско-правовой ответственности государства за незаконные действия (бездействие) государственных (муниципальных) органов, их должностных лиц, причинившие имущественный и моральный вред гражданам и юридическим лицам. Автором проанализирована ответственность государства в рамках ст. 1069 Гражданского кодекса РФ, предусматривающей имущественную

ответственность публично-правовых образований за незаконные действия (бездействие) государственных (муниципальных) органов, их должностных лиц, включая издание незаконных правовых актов; исследованы правовые основания и порядок привлечения государства к имущественной ответственности за причинение вреда в сфере правоохранительной деятельности и правосудия; компенсация морального вреда, причиненного гражданам – реабилитированным лицам в результате их незаконного осуждения, привлечения к уголовной ответственности, избрания меры пресечения в виде содержания под стражей, подписки о невыезде, административного наказания в виде административного ареста, приостановления деятельности (ст. 1070 ГК РФ). Исследование содержит большую правоприменительную практику судов Воронежской области, Верховного Суда РФ и Европейского суда по правам человека относительно защиты имущественных и личных неимущественных прав реабилитированных граждан России. Предлагаемое научно-практическое издание предназначено для преподавателей и студентов юридических специальностей, федеральных и мировых судей, прокурорско-следственных работников и адвокатов, рекомендуется всем читателям, интересующимся юриспруденцией и проблемами ответственности государства за причиненный гражданам вред.

Содержание

Введение	6
Глава 1. Ответственность государства за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами (ст. 1069 ГК РФ)	33
§ 1. Общие положения об ответственности государства за вред, причиненный физическим и юридическим лицам	33
Конец ознакомительного фрагмента.	81

Ю. Н. Андреев

**Гражданско-правовая
ответственность**

**государства по деликтным
обязательствам: Теория
и судебная практика**

© Ю. Н. Андреев, 2006

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006

*** * ***

*Моему учителю, прекрасному человеку,
талантливому ученому, академику Михаилу
Ивановичу Козырю посвящается*

Введение

Ответственность государства перед обществом – вековая мечта человечества. Известные научные теории происхождения государства и права подтверждают этот тезис.

Так, согласно договорной теории происхождения государства¹ государство возникло в результате общественного договора о правилах совместного проживания, что было время, когда не было государства и права и, с целью избежать «войны всех против всех», взаимного уничтожения, люди объединились и заключили между собой общественный договор о передаче части своих прав, присущих им от рождения, государству, как уполномоченному ими органу, представляющему их общие интересы, призванному обеспечивать их взаимные права и обязанности. Если же условия этого договора нарушаются, то народ приобретает право на смену служителей такого государства (право на революцию).²

Обращаясь к своим оппонентам, великий французский философ Ж.-Ж. Руссо писал: «Давайте объединимся, чтобы оградить от угнетения слабых, сдержать честолюбивых и обеспечить каждому обладание тем, что ему принадлежит.

¹ См. произведения Б. Спинозы, Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.-Ж. Руссо, П. Гольбаха, А. Н. Радищева и др.

² См. подробнее: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Магузова и А. В. Малько. М., 2005. С. 29–30.

Давайте установим судебные уставы и мировые суды, с которыми все обязаны будут сообразовываться, которые будут нелицеприятны и будут отчасти исправлять превратности судьбы, подчиняя в равной степени могущественного и слабого взаимным обязательствам. Словом, вместо того, чтобы обращать наши силы против самих себя, давайте соединим их в одну высшую власть, которая будет править нами, согласно мудрым законам, власть, которая будет оказывать покровительство и защиту всем членам образуемой ассоциации, отражать натиск общих врагов и поддерживать среди них вечное согласие».³

Философская и правовая ценность известных точек зрения приверженцев договорной теории состоит не только в обосновании создания государства как средства урегулирования конфликтов между гражданами (подданными) этого государства, способа осуществления публичных интересов всех индивидуумов человеческого общества, но и величайшая мысль об ответственности государства за возложенные на него общественным договором обязательства.

Одним из известных общетеоретических принципов правового государства⁴ является принцип взаимной ответственности гражданина и государства.⁵ Иными словами, государ-

³ Руссо Ж.-Ж. О причинах неравенства. М., 1907. С. 87.

⁴ Как известно, ст. 1 Конституции РФ провозглашает наше государство демократическим, федеративным, правовым с республиканской формой правления.

⁵ См., например: Общая теория государства и права. Академический курс в

ство имеет по отношению к своим гражданам, участвующим в гражданских правоотношениях, как в индивидуальном, так и в коллективном формате, не только права, но и обязанности соблюдать и исполнять касаемые его обязанности. При исполнении этих обязанностей государство осуществляет тем самым внутренние и внешние, социальные и экономические, культурные и правоохранные функции, как орган публичной власти, призванной обеспечить нормальную жизнь человека на территории этого государства.

Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства.

Обозначенный в этой статье человек, как гражданин в конституционно-правовом смысле, является помимо всего и субъектом гражданского права, наделенный соответствующей гражданской правоспособностью и дееспособностью, и все права гражданина, провозглашенные источниками конституционного права, в полной мере переходят к нему как к гражданину российского государства. Обладая общим конституционно-правовым статусом гражданина,⁶ последний имеет, кроме того, и родовой статус, опре-

2 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. М., 1998. Т. 1. С. 374.

⁶ Термин «правовой статус» – сложная собирательная категория, отражающая весь комплекс связей человека и общества и включает в себя такие элементы, как: а) правовые нормы, устанавливающие данный статус; б) правосубъектность;

деляющий его права и обязанности как участника гражданско-правовых и иных отношений. В свою очередь, государство, выступая на конституционно-правовом поле политическим сувереном (империум), может быть участником гражданско-правовых отношений, не теряя при этом своих суверенных прав, но и не злоупотребляя ими.

Участие государства в гражданско-правовых отношениях, предполагающих гражданско-правовую ответственность всех участников этих отношений, включая и государство, имеет некоторые особенности, обусловленные самой природой государства – носителя суверенных прав. Вступая в гражданско-правовые отношения (включая и деликтные), Российская Федерация, ее субъекты (республики, края, области, автономные округа), муниципальные образования не перестают быть носителями публичной власти, но наделяются признаками юридического лица, предусмотренными нормами гражданского права и необходимыми государству (публично-правым образованиям) для его участия в имущественном обороте (деликтных обязательствах). Как правильно замечает Д. В. Пятков, государство добровольно в силу закона ограничивает свои властные (имперские) полномочия в момент вступления в гражданские правоотношения, сохраняя при этом все признаки властных (конституци-

в) основные права и обязанности; г) законные интересы; д) гражданство; е) юридическая ответственность; ж) правовые принципы; з) правоотношения общего (статутного) типа. См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 237.

онных, административных) полномочий за пределами гражданских правоотношений.⁷ В. П. Звеков совершенно верно подчеркивает, что «особые качества правосубъектности государства, проистекающие от объединения в одной структуре и политической организации, облеченной властными прерогативами, и субъекта хозяйствования не должны изменять природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых участвует государство, превращать их в смешанные отношения власти и подчинения, – в противном случае исчезает рынок и разрушается его гражданско-правовая основа».⁸

О. Н. Алдошин совершенно верно отмечает, что государство – особый субъект права со специальной правоспособностью, определяемой нормами как частного, так и публичного права.⁹

Российский законодатель представил в п. 1 ст. 2, ст. 124 Гражданского кодекса РФ государство в качестве субъекта гражданского права не как единое публично-правовое образование, а на многоуровневой основе в виде: Российской Федерации, ее субъектов (государственных образований) и

⁷ См.: Пятков Д. В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003. С. 58.

⁸ Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1995. С. 183.

⁹ См.: Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 16.

муниципальных образований, что создает дополнительную сложность в правоприменительной деятельности.

Согласно ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений (гражданами и юридическими лицами) и к таким публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Следующей особенностью участия государства в гражданско-правовых (в том числе деликтных отношениях) является способ его участия в этих отношениях. Согласно российской правовой доктрине государство как субъект гражданского права может принимать опосредованное и непосредственное участие в гражданском обороте.¹⁰ Однако и при непосредственном, и при опосредованном участии (как при заключении гражданско-правовых сделок, так и при управлении деятельностью государственных унитарных предприятий, учреждений, государственной собственностью) государство вынуждено в силу своего правового положения прибегать, на наш взгляд, к услугам своих государственных ор-

¹⁰ См., например: Гражданское право: Учебник. В 3 т. Т. 1 / Отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М., 2005. С. 225–245.

ганов, указанных в ст. 125 ГК РФ.¹¹ Согласно ст. 125 ГК РФ органы государственной власти могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде от имени Российской Федерации и ее субъектов. Происходит это в пределах компетенции этих органов на основе нормативных правовых актов. Более того, от имени государства (Российской Федерации, ее субъектов) помимо органов государственной власти такую же роль могут играть и иные государственные органы, юридические лица и граждане, действуя при этом по специальному поручению государства в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ. Аналогичная ситуация складывается и в отношении муниципальных образований.

Специфика участия государства в гражданско-правовых отношениях влияет и на специфику ответственности государства по деликтным обязательствам.

Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, закрепленного за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое

¹¹ См. подробнее: *Андреев Ю. Н.* Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005.

может находиться только в государственной или муниципальной собственности. Обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом, и, наоборот, юридические лица, созданные публично-правовыми образованиями, не несут ответственности по обязательствам этих публичных образований (п. 1–5 ст. 126 ГК РФ).

Если внимательно проанализировать п. 1 вышеназванной статьи и п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215 ГК РФ,¹² то можно сделать вывод о том, что публично-правовые образования несут ответственность не только за счет средств соответствующего бюджета, иного государственного имущества, не закрепленного за государственными (муниципальными) предприятиями, учреждениями, но и за счет имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

В юридической литературе выделяют 2 вида объектов государственной собственности: 1) объекты, предназначенные для удовлетворения интересов всех людей и общества в це-

¹² Согласно п. 4 ст. 214 и п. 3 ст. 215 ГК средства соответствующего бюджета и иное государственное (муниципальное) имущество, не закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями, учреждениями, составляют государственную (муниципальную) казну соответствующего уровня.

лом, а также государства; 2) объекты, способные находиться как в собственности государства, так и в собственности физических и юридических лиц. Отдельные юристы называют первую категорию объектов «исключительной собственностью государства», общественным достоянием». ¹³ Л. А. Морозова верно замечает, что общее благо, общественные интересы, которым служит исключительная государственная собственность, всенародное достояние, это интересы не именно государства, а интересы, приносящие пользу всему обществу или значимые для отдельной социальной общности, и имеющие постоянное значение для жизнедеятельности и развития общества, ориентированные на основополагающие конституционные ценности. ¹⁴

Как правильно отмечает В. Г. Голубцов, если по наименованию имущества, являющегося общественным достоянием (исключительной собственностью), существует много мнений, то по вопросу о составе такого имущества разногласий не имеется. В первую группу такого имущества включаются природные ресурсы, удовлетворяющие непосредственные потребности общества и не подлежащие приватизации. В эту группу входят и объекты историко-культурного и природного наследия, художественные ценности, учреждения куль-

¹³ См.: Мозолин В. П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992. С. 138.

¹⁴ См.: Морозова Л. А. Государство и собственность (Проблемы межотраслевого института) // Государство и право. 1996. № 12. С. 20.

туры общего назначения. Вторую группу составляют государственная казна, имущество Вооруженных Сил, государственные материальные запасы и резервы, имущество, предназначенное для выполнения государственной функции в сфере охраны правопорядка. В третью группу включается имущество, обеспечивающее функционирование всего народного хозяйства (недра, водные ресурсы, воздушное пространство, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны), а в четвертую группу – имущество социального назначения (имущество государственных образовательных, медицинских и иных социальных учреждений). По его мнению, объекты исключительной государственной собственности не могут быть отчуждаемы, и на них не может быть обращено взыскание по долгам государства.¹⁵

С. А. Сосна полагает, что государственная собственность имеет многоуровневый характер: первый ее уровень – обычная частноправовая собственность государства, в отношении которого оно действует как обычный субъект права собственности в гражданско-правовых отношениях, а второй уровень – это общественное (публичное) достояние, т. е. общие для всех вещи.¹⁶

¹⁵ См.: Голубцов В. Г. Сочетание публичных и частных начал в регулировании вещных отношений с участием государства. СПб., 2005. С. 137–138.

¹⁶ См.: Сосна С. А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. № 2. С. 55–56.

По нашему мнению, государство, осуществляя государственные (публичные) функции в интересах гражданского общества, обречено иметь имущество, предназначенное для выполнения этих функций, и правовой режим этого имущества должен несколько отличаться от правового режима частных лиц (физических, юридических). Объем государственного имущества, не участвующего в гражданско-правовом обороте, существенным образом зависит от уровня развития государства и общества, от конкретных социально-исторических задач, стоящих перед обществом и государством, от традиций, менталитета народа, от множества иных факторов объективного и субъективного характера. В настоящее время российское позитивное законодательство и практика соотношения публично-правового и частноправового регулирования отношений публичной собственности оставляет желать лучшего. Необходимо урегулировать правовой режим публичной собственности, ее функционирование, использование, имущественный оборот. Не последнее слово по этому вопросу должны сказать ученые-цивилисты.¹⁷

Специфика ответственности государства состоит, на наш взгляд, и в существовании субсидиарной ответственности государства по обязательствам государственных (муниципальных) учреждений в случае недостаточности денежных

¹⁷ См., например: *Мазаев В. Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 137.

средств у последних (ст. 120 ГК РФ). Как показывает юридический анализ правового положения государственных (муниципальных) органов, по существу (и юридическому положению) многие из них осуществляют властные полномочия. А в случае причинения имущественного (неимущественного) вреда гражданам и юридическим лицам в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов (учреждений) и их должностных лиц, государство вполне правомерно несет ответственность за такие деликты своей казной. Современные бюджеты предусматривают специальную статью расходов, предназначенную для удовлетворения исков к казне. Собственными денежными средствами, необходимыми для удовлетворения деликтных исков граждан и юридических лиц, государственные (муниципальные) учреждения не обладают. Поэтому вполне закономерным является указание в ст. 1069, 1070 ГК РФ, что в случаях незаконных действий (бездействия) государственных (правоохранительных) органов, их должностных лиц, ответственность по их деликтным обязательствам несет государство за счет казны. Такое указание повышает гарантии защиты имущественных прав граждан и юридических лиц в современном правовом государстве. Специфичен и порядок исполнения решений судов по искам к казне, о чем в работе будет сказано дополнительно.

Конституция Российской Федерации 1993 г.¹⁸ закрепи-

¹⁸ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

ла в ст. 53 важнейший конституционный принцип гражданско-правовой ответственности государства: «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». Право на возмещение ущерба, причиненного государством, включено в перечень прав и свобод, которые в силу ст. 56 Конституции РФ не могут быть ограничены даже в условиях чрезвычайного положения. Иными словами, Конституция РФ прямо провозгласила ответственность государства, причем не только за незаконные действия, но и за бездействие органов государственной власти или их должностных лиц.

Необходимо заметить, что наряду с гражданско-правовым аспектом ответственность государства имеет конституционно-правовой и международно-правовой аспекты. Дело в том, что предметом правового регулирования конституционного права и международного права являются и личные (гражданские) права и свободы гражданина, человека,¹⁹ которые могут реализоваться, защититься в рамках гражданского права. Сказанное в полной мере относится и к социально-экономическим правам человека и гражданина. Согласно ст. 45 Конституции РФ каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенные законом.

К личным (гражданским) правам и свободам человека относятся: право на жизнь и достоинство личности, право

¹⁹ См., например, ст. 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 28, 29, 34 Конституции РФ.

на свободу²⁰ и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни,²¹ жилища, свобода передвижения и выбор места пребывания и жительства, свобода совести, свобода выбора национальности и языка общения. Посягательство на достоинство человека может быть результатом физического или психического воздействия на человека. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению и наказанию, а также без добровольного согласия – медицинским, научным или иным опытам. Достоинство как субъективное право человека включает в себя и охрану чести, репутации и доброго имени.²² Конституционное право на защиту чести и достоинства конкретизируется в гражданско-про-

²⁰ Право на свободу и личную неприкосновенность состоит из свободы личности располагать собой по своему усмотрению, из физической, нравственной и психической неприкосновенности личности. К основным принудительным способам ограничения свободы гражданина относятся: арест, заключение под стражу и содержание под стражей, принудительное лечение психических больных, представляющих опасность для себя и окружающих, временная изоляция и лечение больных, страдающих тяжелым инфекционными заболеваниями, применение к несовершеннолетним принудительных мер воспитательного воздействия.

²¹ Уважение к частной (семейной) жизни – составляющая индивидуальной свободы, означающая предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. Частная жизнь – это физическая и духовная сфера, контролируемая самим индивидом.

²² В ст. 56 Конституции РФ отмечено, что право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени не может быть ограничено даже в условиях чрезвычайного положения.

цессуальном и уголовно-процессуальном законодательстве. Реальная правовая защита достоинства человека обеспечивается и рядом социально-экономических прав.²³

К социально-экономическим правам относятся: право на труд, право на собственность, право на предпринимательскую деятельность, право на забастовки, право на охрану своего труда, право на справедливое вознаграждение своего труда, право на отдых, на индивидуальное и коллективное рассмотрение трудовых споров, право на заключение коллективных договоров, право на объединение в профессиональные организации, право на социальное, медицинское и пенсионное обеспечение, право на охрану и помощь семье, матерям и детям, право на достаточный уровень жизни, психического и физического здоровья, право на жилище и др.²⁴

Многие личные неимущественные и социально-экономические права закреплены в международно-правовых актах. В этих же актах говорится об обязанности (ответственности) государства за реализацию (защиту) этих прав.

Так, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, принятому Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.,²⁵ право на жизнь есть неотъемлемое

²³ Согласно ст. 45 Конституции РФ каждому дозволено защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

²⁴ См., подробнее: Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 142–170.

²⁵ Международные акты о правах человека: Сборник документов. М., 1998. С. 53.

право каждого человека, это право охраняется законом, никто не может быть произвольно лишен жизни (ст. 6); никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию, в частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам (ст. 7); никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду (ст. 8); каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность, никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей, никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом. Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявляемое ему обвинение. Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от предоставления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора. Каж-

дому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно. *Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой*; все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности (ст. 10); никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств (ст. 17); каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18).

В этом же акте говорится о том, что каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или

иногое обстоятельство. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется: а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве; б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты; в) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985 г., государствам рекомендовано рассмотреть вопрос о включении в национальные законы норм, запрещающих злоупотребление вла-

ства и предусматривающих средства защиты для жертв таких злоупотреблений. В число таких средств следует, в частности, включить право на реституцию и (или) компенсацию и необходимую материальную, медицинскую, психологическую и социальную помощь и поддержку. Государствам предлагается периодически пересматривать существующие законы и практику для обеспечения их способности реагировать на изменяющиеся условия, в случае необходимости принимать и вводить в действие законодательные положения, запрещающие деяния, представляющие собой серьезные виды злоупотребления политической или экономической властью, и содействующие мерам и механизмам предотвращения таких деяний, а также развивать и широко обеспечивать соответствующие права и средства правовой защиты для жертв таких деяний. Под термином «жертвы злоупотребления властью» понимаются лица, которым индивидуально или коллективно был причинен вред, включая телесные повреждения или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате действия или бездействия, еще не представляющего собой нарушения международно признанных норм, касающихся прав человека.²⁶

5 мая 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основ-

²⁶ Международные акты о правах человека: Сборник документов. М., 1998. С. 187.

ных свобод (далее – Конвенция), важнейшему международно-правовому акту, имеющему обязательную (юридическую) силу для всех государств-участников.²⁷ В этой Конвенции и дополняющих ее Протоколах изложен особый международно-судебный механизм защиты основных прав и свобод человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека ООН, принятой и провозглашенной резолюцией 217 А 3 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г.²⁸

Согласно ст. 2, 3, 5 Конвенции права каждого лица на жизнь охраняются законом; никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию; каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность; никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом (1):

- а) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;
- б) законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом;
- с) законное задержание или заключение под стражу ли-

²⁷ См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

²⁸ См.: Международные акты о правах человека: Сборник документов. М., 1998. С. 39.

ца, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;

d) заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;

e) законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;

f) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче.

2. Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.

3. Каждый задержанный или заключенный под стражу в соответствии с подпунктом «с» пункта 1 настоящей статьи незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной вла-

стью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может быть обусловлено предоставлением гарантий явки в суд.

4. Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомочности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным.

5. Каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию.

Как указано в ст. 6 Конвенции, каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосу-

дия (1). Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком (2). Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

а) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

б) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

в) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;

г) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;

е) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке (3).

Согласно ст. 8 Европейской конвенции каждый имеет право на уважение его частной и семейной жизни, его жилища и корреспонденции, а согласно ст. 9 – каждый имеет

право на свободу мысли, совести и религии.

Благодаря ратификации Россией Конвенции граждане Российской Федерации могут теперь обращаться в Европейский суд, если они полагают, что их права нарушены, но с соблюдением следующих предварительных условий. Во-первых, предметом жалобы могут быть только права, гарантируемые Конвенцией или ее протоколами. Во-вторых, жалоба может исходить только от самого потерпевшего. В-третьих, жалоба должна быть подана не позднее чем через 6 месяцев после окончания рассмотрения вопроса компетентным национальным государственным органом. В-четвертых, жаловаться можно только на те нарушения, которые имели место после даты ратификации Конвенции Россией. В-пятых, для того, чтобы жалоба стала предметом обсуждения Европейского суда, необходимо, чтобы заявителем были исчерпаны все внутригосударственные (судебные) средства защиты своих прав.²⁹

Изложенные положения вовсе не ограничивают суверенитет Российского государства и его судебный иммунитет, так как согласно ст. 46 Конституции Российской Федерации «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если

²⁹ См. подробнее: Европейский суд по правам человека: Избранные решения: В 2 т. Т. 1 /Председатель ред. комиссии – В. А. Туманов. Введение В. А. Туманова. М., 2000.

исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Исходя из условий ратифицированной Конвенции, решения российских судебных органов не могут теперь противоречить положениям Конвенции, ставшей составной частью российской правовой системы (ст. 15 Конституции РФ).³⁰ В то же время Европейский суд не может отменить судебное решение, вынесенное на территории Российской Федерации, не вправе осуществлять абстрактный контроль над отечественной судебной практикой, давать распоряжения относительно принятия мер, имеющих юридические последствия. Европейский суд уполномочен рассматривать конкретную жалобу гражданина России с тем, чтобы установить, действительно ли были допущены российской правоохранительной и судебной системой нарушения требований Конвенции, и при подтверждении этих обстоятельств вправе присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации имущественного и неимущественного вреда и возмещения потерпевшим гражданам понесенных расходов и издержек, связанных с восстановлением справедливости и законности.

Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международно-

³⁰ См. подробнее: *Андреев Ю. Н.* Судебная защита прав граждан. Воронеж, 1999.

го права и международных договоров Российской Федерации»³¹ подчеркнул, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью ее правовой системы. Международные договоры являются одним из важнейших средств развития международного сотрудничества, способствуют расширению международных связей с участием государственных и негосударственных организаций, в том числе с участием субъектов национального права, включая физических лиц. Международным договорам принадлежит первостепенная роль в сфере защиты прав человека и основных свобод. В связи с этим необходимо дальнейшее совершенствование судебной деятельности, связанной с реализацией положений международного права на внутригосударственном уровне. Выступая за соблюдение договорных и обычных норм, Российская Федерация подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств. Международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами, в том числе военными, при разрешении гражданских, уголовных и административных дел. Выполнение постановлений, касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обя-

³¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 10.

зательство со стороны государства принять меры частного характера, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствий этих нарушений для заявителя, а также меры общего характера, с тем, чтобы предупредить повторение подобных нарушений. Суды в пределах своей компетенции должны действовать таким образом, чтобы обеспечить выполнение обязательств государства, вытекающих из участия Российской Федерации в Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Глава 1. Ответственность государства за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами (ст. 1069 ГК РФ)

§ 1. Общие положения об ответственности государства за вред, причиненный физическим и юридическим лицам

Ученые, занимающиеся проблемами ответственности государства за вред, причиненный его органами, должностными лицами, высказывают различные точки зрения относительно сферы деятельности, при осуществлении которой наступает такая ответственность. Одни исследователи считают, что существует 2 правовых режима ответственности: 1) в

сфере административного управления и 2) в сфере деятельности органов правоохранительной (судебно-прокурорской) системы.³² Другая группа ученых утверждает, что ответственность государства наступает не только за действия (бездействие) правоохранительных органов, действия (бездействие) должностных лиц в сфере административного управления, причинивших вред гражданам, юридическим лицам, но и во всей сфере государственной деятельности (ответственность в широком смысле слова).

Действительно, в течение многих лет существовало законодательство, согласно которому деликтная ответственность государства делилась на ответственность в области административного управления и на ответственность за вред, причиненный действиями правоохранительных органов (органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда).³³

Основываясь на положениях действующего российского законодательства, А. Л. Маковский верно отмечает, что «действующее законодательство предусматривает возмещение вреда, причиненного не только в области «управле-

³² См., например: *Ярошенко К. Б.* Обязательства вследствие причинения вреда // *Гражданское право России: Курс лекций* / Отв. ред. О. Н. Садилов. М., 1997. Ч. 2. Обязательственное право. С. 651; *Гражданское право: Учебник* / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Ч. 2. М., 1998. С. 717–720.

³³ См., например: ст. 407—407-а ГК РСФСР 1922 г., ст. 89 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г., ст. 446—447 ГК РСФСР 1964 г.

ния» (в сфере деятельности исполнительной власти), но и в сфере деятельности государственной власти вообще, в сфере властвования, независимо от того, незаконной деятельностью какой власти причинен вред – законодательной, исполнительной или судебной»³⁴.

По верному замечанию И. А. Тактаева, система отношений ответственности публично-правовых образований за вред, причиняемый их органами и должностными лицами, должна строиться не через их разделение на 2 сферы деятельности, а путем установления общих положений и выделения специфических норм ответственности, учитывающих определенные особенности отдельных видов исследуемых правоотношений.³⁵

К такому современному пониманию обсуждаемого вопроса теория и практика пришли не сразу. Нужны были годы кропотливой работы ученых и законодателя, чтобы сделать вывод о необходимости более полной (цивилизованной) юридической защиты прав граждан и юридических лиц за незаконные действия (бездействие), повлекших причинение имущественного или морального вреда.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. не содержал прямого указания об ответственности государства за действия (без-

³⁴ *Маковский А. Л.* Гражданская ответственность государства за акты власти // *Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика.* М., 1998. С. 98–99.

³⁵ См.: *Тактаев И. А.* Виды ответственности публично-правовых образований за вред, причиненный их органами и должностными лицами // *Актуальные проблемы гражданского права: Сборник статей.* М., 2003. С. 236.

действие) своих государственных органов (учреждений). Согласно ст. 406 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.³⁶ «учреждение отвечает за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностного лица лишь в случае, особо указанных законом, если притом неправильность действий должностного лица признана подлежащим судебным или административным органом. Учреждение освобождается от ответственности, если потерпевший своевременно не обжаловал неправильного действия. Учреждение вправе, в свою очередь, сделать начет на должностное лицо в размере уплаченного потерпевшему вознаграждения».

Как было отмечено в ст. 407-а ГК РСФСР 1922 г., «учреждение отвечает за служебные действия должностных лиц, совершенных последними в пределах их компетенции и допущенных ими по службе упущения, признанные подлежащим судебным или административным органом неправильными, незаконными или преступными в тех случаях, когда потерпевший сдал имущество (в частности денежные суммы) учреждению или должностному лицу во исполнение требований закона или судебного решения, приговора, определения, либо основанного на них или на правилах внутреннего распорядка государственного учреждения распоряжения должностного лица. Учреждение отвечает на тех же основаниях в тех случаях, когда имущество (в частности, денежные суммы) было сдано в пользу потерпевшего».

³⁶ СУ. 1922. № 71. Ст. 904.

Таким образом, ст. 407 ГК РСФСР 1922 г. предусматривала 3 условия ответственности государственных учреждений за вред, причиненный неправильными действиями должностных лиц: 1) связанность действий должностных лиц с возложенной на них государственной службой; 2) наличие дополнительных (специальных) законов, предусматривающих такую ответственность; 3) предварительное признание судебным (административным) органом (по жалобе потерпевших) таких действий незаконными.

Статья 407-а, внесенная в ГК РСФСР 6 апреля 1928 г.,³⁷ предусмотрела дополнительное условие, ограничивающее право потерпевших лиц на возмещение причиненного им государственными учреждениями вреда: передача потерпевшим имущества (денежных средств) государственному учреждению или должностному лицу в случаях, предусмотренных этой статьей. Иначе говоря, ст. 407-а ГК РСФСР 1922 г. существенным образом сузила правовые основания ответственности государственных организаций (учреждений) по деликтным обязательствам в сфере административного управления, доведя эти основания до случаев передачи потерпевшим какого-либо имущества государству (учреждениям).

Однако судебная и арбитражная практика тех лет (1924–1926 гг.) шла по пути признания незаконными административных распоряжений должностных лиц, их действий в сфе-

³⁷ СУ. 1928. № 47. Ст. 355.

ре административной деятельности государственных учреждений.³⁸

Пленум Верховного Суда СССР в своем постановлении от 10 июня 1943 г. № 11/М/6/У «О судебной практике по искам из причинения вреда» разъяснял судам, что по правилам ст. 407 ГК РСФСР и соответствующих статей ГК других союзных республик подлежат разрешению иски, предъявленные к государственным учреждениям о возмещении за вред, причиненный неправильными действиями должностных лиц в области административного управления. Ответственность за убытки, причиненные действиями должностных лиц при выполнении ими хозяйственных или технических функций данного учреждения определяется по общим правилам ст. 403 ГК РСФСР³⁹ и соответствующих статей ГК других союзных республик.⁴⁰

³⁸ См., например: *Гомберг Б. И.* Гражданская ответственность без вины в отношениях внедоговорных по Гражданскому кодексу: ст. 404 и ст. 407 Гражданского кодекса // *Правоиужизнь*. 1927. № 1. С. 20; *Вариавский К. М.* Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда. М., 1929. С. 187; *Шварц Х. И.* Значение вины в обязательствах из причинения вреда. М., 1939. С. 61; *Флейшиц Е. А.* Ответственность государственных органов за имущественный вред, причиняемый должностными лицами // *Всесоюзный институт юридических наук*. М., 1948. С. 7.

³⁹ Согласно этой статье «причинивший вред личности или имуществу другого обязан возместить причиненный вред. Он освобождается от этой обязанности, если докажет, что он не мог предотвратить вреда, либо что вред возник вследствие умысла или грубой неосторожности самого потерпевшего».

⁴⁰ Сборник действующих постановлений Пленума и директивы писем Верховного Суда СССР за 1924–1944 гг. М., 1946. С. 175.

Некоторые российские исследователи еще в 20-х годах минувшего столетия комментировали ст. 407 ГК РСФСР 1922 г. в широком смысле слова: как ответственность не только государственного учреждения за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностного лица в случаях, указанных законом, но и как ответственность государства за властные действия его должностных лиц.⁴¹

В 50—60-х годах в советской юридической литературе появились обоснования того, что под термином «учреждение», упомянутом в ст. 407 ГК РСФСР, понимается всякий государственный орган. Так, выдающийся цивилист Е. А. Флейшиц по этому поводу писала: «Ст. 407 ГК РСФСР распространяется единственно на акты власти, осуществляемые государственными учреждениями, причем под учреждениями следует понимать все государственные органы...»⁴² А. Н. Савицкая обоснованно предлагала не ограничивать ответственность государственных органов случаями, предусмотренными особыми законодательными актами.⁴³

⁴¹ См., например: *Варшавский К. М.* Обязательства, возникающие вследствие причинения вреда другому. М., 1929; *Шварц Х. И.* Значение вины в обязательствах из причинения вреда. М., 1939.

⁴² *Флейшиц Е. А.* Ответственность государства по ст. ст. 407, 407-а ГК РСФСР и соответствующим статьям ГК других союзных республик // Научная сессия, посвященная 20-летию существования Всесоюзного института юридических наук (1925—1945): Тезисы докладов. М., 1946. С. 27.

⁴³ См.: *Савицкая А. Н.* Гражданская ответственность государственных органов за вред, причиненный их должностными лицами (ст. 407, 407-а ГК): Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 8.

А. Л. Маковский отмечает, что заслуга ст. 407 ГК РСФСР состоит в том, что благодаря ей была юридически закреплена именно гражданско-правовая ответственность государственных органов за акты власти.⁴⁴

Гражданский кодекс РСФСР 1964 г.⁴⁵ установил в ст. 446 норму, согласно которой государственные учреждения отвечают за вред, причиненный гражданам неправильными служебными действиями их должностных лиц в области административного управления, на общих основаниях (ст. 444, 445), если иное не предусмотрено специальным законом. За вред, причиненный такими действиями должностных лиц организациям, государственные учреждения отвечают в порядке, установленном законом. Согласно ст. 445 вред, причиненный личности и имуществу гражданина, а также вред, причиненной организации, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Причинивший вред освобождается от его возмещения, если докажет, что вред причинен не по его вине. Вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению лишь в случаях, предусмотренных законом.

Таким образом, ответственность государственных учреждений устанавливалась за вред, причиненный гражданам в

⁴⁴ См.: *Маковский А. Л.* Гражданская ответственность государства за акты власти // *Гражданский кодекс России*. М., 1998. С. 75.

⁴⁵ Закон Верховного Совета РСФСР от 11 июня 1964 г. // *Законы РСФСР и постановления Верховного Совета РСФСР*. Приняты на третьей сессии Верховного Совета шестого созыва. Издание Верховного Совета РСФСР. 1964.

сфере административного управления, и вина государственных органов в его причинении презюмировалась. Ответственность за причинение вреда юридическим лицам должна была конкретизироваться специальным порядком, предусмотренным законом. Эти положения полностью соответствовали требованиям Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г.⁴⁶

Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 23 октября 1963 г. «О судебной практике по искам о возмещении вреда»⁴⁷ разъясняло судам, что изложенные нормы не применяются ни тогда, когда вред причинен работниками государственных учреждений, не являющимися должностными лицами (например, шоферами, истопниками и т. п.), ни тогда, когда его причинили должностные лица действиями, вытекающими из области административного (властного) управления (например, при совершении технических операций (п. 4).

В ст. 447 ГК РСФСР 1964 г. указывалось, что за вред, причиненный гражданам неправильными служебными действиями должностных лиц, органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, соответствующие государственные органы несут имущественную ответственность в случаях и в пределах, специально предусмотренных зако-

⁴⁶ Заседания Верховного Совета СССР пятого созыва (седьмая сессия). Стенографический отчет. Издание Верховного Совета СССР. 1962.

⁴⁷ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1963. № 6. С. 13.

ном. Следует заметить, что очень длительное время не принимались нормативные правовые акты (законы), регламентирующие порядок возмещения такого вреда вышеназванными органами и их должностными лицами, о чем более подробно будет сказано в соответствующем разделе работы.

Конституция СССР 1977 г.⁴⁸ пошла по более демократическому пути и в ст. 58 закрепила правовую норму, согласно которой граждане СССР получили право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.⁴⁹ Однако, по справедливому замечанию многих цивилистов, конституционным путем не был решен вопрос о субъекте ответственности за такое причинение вреда. В юридической литературе обоснованно отмечалось, что содержание этой статьи создавало у исследователей Конституции СССР впечатление, что ответственными могут быть либо сами организации, либо их должностные лица, тогда как прежнее гражданское законодательство (ст. 89 Основ 1961 г., ст. 446 ГК РСФСР) прямо называли ответственными в таких случаях государственные учреждения. В то же время положительным явлением ст. 58 Конституции СССР явилось то, что эта статья не предусматривала принятие специального дополнительного закона об основаниях и пределах ответственности

⁴⁸ См.: Конституция общенародного государства. М., 1978.

⁴⁹ Ст. 56 Конституции РСФСР полностью воспроизводила эту норму.

правоохранительных органов и суда за вред, причиненный гражданам.⁵⁰

18 мая 1981 г. во исполнение вышеназванной конституционной нормы Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» (далее – Указ),⁵¹ утвердивший Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда⁵² (далее – Положение), а также Инструкцию по применению этого Положения, утвержденную Министерством юстиции СССР, Прокуратурой СССР, Министерством финансов СССР 2 марта 1982 г.⁵³ (далее – Инструкция).

Заслуга последних нормативных правовых актов состоит в том, что они впервые указали на государство как на непосредственный субъект такой ответственности. Однако по-прежнему нормативными правовыми актами не была установлена ответственность государства за вред, причиняемый юридическим лицам, ответственность государства за

⁵⁰ См., например: *Маковский А. Л.* Гражданская ответственность государства за акты власти // *Гражданский кодекс России*. М., 1998. С. 84–85.

⁵¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 21. Ст. 741.

⁵² Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 21. Ст. 741.

⁵³ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1984. № 3.

вред, вызванный незаконными действиями органов представительной власти в результате принятия ими незаконных нормативных правовых (правоприменительных) актов.

Согласно ст. 1 Указа ущерб, причиненный гражданину СССР незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также их должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей в области административного управления, возмещается на общих основаниях (ст. 88 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик), если иное не предусмотрено законом. Ущерб, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного расследования, прокуратуры и суда.

Осенью 1981 г. (вслед за Указом) были внесены изменения⁵⁴ в Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. и ст. 88 Основ стала выглядеть следующим образом: вред, причиненный гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполне-

⁵⁴ Изменения и дополнения внесены Указом Президиума ВС СССР от 30 октября 1981 г.

ний ими служебных обязанностей в области административного управления, возмещается на общих основаниях (ст. 88 Основ), если иное не предусмотрено законом. За вред, причиненный такими действиями организациям, ответственность наступает в порядке, установленном законом. Вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом.

Дальнейшая небогатая практика применения изложенных выше статей Основ 1961 г. и ГК РСФСР 1964 г. показала, что эти статьи не нашли своего полного практического применения в деле защиты прав и законных интересов граждан нашей страны. Причиной возникновения такой ситуации можно назвать отсутствие политической воли и, как следствие этого – отсутствие специального закона о порядке привлечения к ответственности государства за незаконные действия правоохранительных органов и суда. При этом следует заметить различный принцип подхода к ответственности за незаконные действия государственных органов (кроме правоохранительных органов, суда) и ответственности правоохрани-

нительных органов и суда за вред, причиненный гражданам незаконными служебными действиями: если за вред, причиненный правоохранительными органами и органами суда (независимо от вины), наступала ответственность самого государства, то за вред, причиненный гражданам иными государственными учреждениями (органами), несли сами эти учреждения. Однако данное различие не имело существенного значения, поскольку, как уже было отмечено, названные положения Конституции СССР (РСФСР), ГК РСФСР и Указа на практике не реализовывались.

Статья 127 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. (далее – Основы 1991 г.),⁵⁵ принятых в переломный период политических и социально-экономических преобразований в нашей стране, установила норму, согласно которой 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 (п. 1 ст. 127 Основ 1991 г.). Вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложе-

⁵⁵ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 26. Ст. 733, 734.

ния 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, причинный гражданину или юридическому лицу в результате иной незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, возмещается на общих основаниях (п. 2 ст. 127 Основ 1991 г.).

Комментируя эту норму (п. 1 ст. 127 Основ 1991 г.), можно сделать вывод, что Основы 1991 г. впервые установили ответственность за вред, причиненный незаконными действиями именно государственных органов, а не государственных учреждений, как это было ранее, и не предусмотрели иного (специального) порядка возмещения вреда юридическим лицам, как это было ранее, причем за вред, причиненный не только незаконными действиями должностных лиц государственных органов, но и самих государственных органов. Впервые в важнейшем источнике гражданского законодательства (Основах) было закреплено указание на ответственность государства по деликтным обязательствам своих правоохранительных органов и суда. Правда, законодатель опять подчеркнул, что возмещение вреда происходит на общих основаниях, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Важным указанием (новеллой) законодателя явилось, на

наш взгляд, содержание второго абзаца п. 2 ст. 127 Основ 1991 г. о том, что «вред, причинный гражданину или юридическому лицу в результате иной незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, возмещается на общих основаниях».

Представляется, что под термином «государственные органы» законодатель понимал в этой статье не только органы исполнительной (административной) власти, но и законодательные (представительные) органы государственной власти, наделенные широкими властными полномочиями, а под термином «незаконные действия» – не только фактические, но и юридические действия (издание незаконных правовых актов) или бездействие. Известно, что в силу ряда обстоятельств названные Основы действовали на территории Российской Федерации весьма непродолжительное время, после чего в пределах появившегося суверенного Российского государства возник новый конституционный (а вслед за ним и гражданско-правовой) правопорядок.

Как уже отмечалось, Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила в ст. 53 важнейший конституционный принцип гражданско-правовой ответственности государства: «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». Право на возмещение ущерба, причиненного государством, было включено в перечень прав и свобод, кото-

рые в силу ст. 56 Конституции РФ не могут быть ограничены даже в условиях чрезвычайного положения. Иными словами, Конституция РФ прямо провозгласила ответственность государства, причем не только за незаконные действия, но и бездействие как органов государственной власти, так и (или) их должностных лиц.

Следует обратить внимание на то, что ст. 53 Конституции РФ указывает на ответственность государства в случае незаконных действий (бездействия) именно органов государственной власти, а не государственных органов, как это было в п. 1 ст. 127 Основ 1991 г.

Представляется, что понятие «государственный орган» («орган государства») шире понятия «орган государственной власти». К органам государственной власти относятся, на наш взгляд, Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации, Государственная Дума), Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ (высшие органы государственной власти), суды РФ (федеральные органы государственной власти), органы государственной власти в субъектах Российской Федерации, образуемые ими (региональные органы государственной власти), так как согласно ст. 11 Конституции РФ названные органы осуществляют государственную власть в Российской Федерации или ее субъектах.

Отдельные конституционалисты, а также цивилисты расширяют круг органов государственной власти включением в

него Администрации Президента РФ, Совета безопасности РФ, федеральных министерств, служб и агентств, Центрального банка РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ и др.⁵⁶

Согласно общетеоретической правовой доктрине к признакам органа государства как звена государственного аппарата, участвующего в осуществлении определенных функций государства и наделенного в связи с этим властными полномочиями, относятся следующие: 1) орган государства представляет собой самостоятельный элемент механизма государства, выступает неотъемлемой частью единого государственного механизма; 2) орган государства действует от имени государства и по его поручению; 3) орган государства образован и функционирует на основе нормативных правовых актов и на него не распространяется правовой принцип «разрешено все, что не запрещено законом»; 4) орган государства выполняет свойственные только ему задачи и функции, наделен властными в связи с этим полномочиями; 5) орган государства имеет соответствующую компетенцию (круг ведения), под которой понимается совокупность законодательно закрепленных прав и обязанностей, предоставленных ему в целях надлежащего выполнения им определенного круга государственных или общественно значимых

⁵⁶ См.: Безуглов А. А., Беломестных Л. Л. Конституционное право России: Учебник для юридических вузов. М., 2004. С. 384–385; Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 65.

задач и осуществления соответствующих функций; 6) орган государства осуществляет свою компетенцию путем принятия нормативных, правоприменительных актов и осуществления конкретно-организационной деятельности; 7) орган государства состоит из государственных служащих и подразделений, имеет необходимую материальную базу и финансовые средства; 8) орган государства обладает определенным правовым статусом, в котором отражается его положение как государственного органа и его конкретное социальное содержание; 9) орган государства в процессе реализации имущественных прав выступает в качестве юридического лица; 10) орган государства действует на определенной территории.⁵⁷

По мнению юристов-административистов, государственный орган – это учрежденное в структуре аппарата государства в установленном порядке образование, характеризующееся определенными задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией; это отдельная и относительно самостоятельная организационно структура государственной власти, сформированная государством для реализации государственных функций и задач и наделенная специальной компетенцией.⁵⁸

Перечисленными признаками обладают как органы госу-

⁵⁷ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. С. 90–91.

⁵⁸ См. Старилов Ю. Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 191.

дарственной власти, так и государственные органы. Однако к органам государственной власти относятся, по нашему мнению, органы, перечисленные в п. 1, 2 ст. 11 Конституции РФ, ибо только они осуществляют государственную власть, реализуют народный и государственный суверенитет.⁵⁹

Гражданский кодекс РФ (Части первая и вторая)⁶⁰ расширил пределы ответственности государства, конкретизировал содержание такой ответственности, включил в состав ответчиков за причинение вреда не только органы государственной власти (и должностных лиц этих органов), но и остальные государственные органы, а также органы местного самоуправления и должностных лиц этих органов, предусмотрел виды противоправных действий (юридические и фактические действия, бездействие, издание незаконного правового акта) государственных органов, назвал в числе потерпевших, имеющих право на возмещение вреда, не только граждан, но и юридических лиц, указал на имущественный источник возмещения (казну соответствующего уровня).⁶¹

⁵⁹ См. подробнее: *Андреев Ю. Н.* Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005. С. 24.

⁶⁰ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 3301; № 35. Ст. 410.

⁶¹ Следует заметить, что помимо ГК РФ нормы об ответственности государства за причиненный вред имеются и в других федеральных законах, однако в них отсутствует желаемое единообразное регулирование источника возмещения наступившего вреда. Так, в одних актах предусмотрено, что вред возмещается соответствующим органом (ст. 61 Земельного кодекса РФ, ст. 60 Закона РФ «О залоге»; ст. 6 Федерального закона «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации», ст. 28 Федерального закона «Об ипотеке (зало-

В соответствии со ст. 1069 ГК вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъектов Российской Федерации или казны муниципального образования.

В ст. 16 ГК прямо указано, что убытки, причиненные незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц этих органов, включая действия по изданию незаконного правового акта, подлежат возмещению Российской Федерацией, ее соответствующим субъектом или муниципальным образованием.

На отношения по возмещению вреда, причиненного органами власти, распространяются общие правила, регулирующие деликтные обязательства, а именно: действие обязательств простирается на имущественные права и лич-

ге недвижимости)» и др.), в некоторых актах по вопросу возмещения убытков государством содержится лишь общая отсылка к законодательству, в некоторых актах в качестве источника указывается бюджет, а не казна. Есть и законы, в которых нормы об имущественной ответственности государства за причинение вреда вообще отсутствуют. Задача сегодняшнего дня – привести эти законы в соответствие со ст. 1069 ГК.

ные нематериальные блага, носящие абсолютный характер; обязательство носит внедоговорный характер; используют гражданско-правовые понятия вреда и убытков; действует принцип полного возмещения вреда (реальный вред, упущенная выгода, моральный вред); обязанность возместить вред выступает как мера ответственности, в основе которой лежит состав правонарушения, определенное сочетание условий ответственности, вина (за исключением случаев, указанных в п. 1 ст. 1070 ГК), действует презумпция вины причинителя вреда. Поскольку институт имущественной ответственности государства включен в состав гражданского законодательства, то регулирование содержания и условий ответственности возможно только на федеральном уровне, в том числе и ответственности субъектов РФ, муниципальных образований (п. «о» ст. 71 Конституции РФ).

К основаниям деликтной ответственности государства относятся следующие общие и специальные условия ответственности: 1) противоправное поведение причинителя вреда; 2) возникновение вреда у потерпевшего; 3) наличие причинной связи между противоправным поведением причинителя вреда и наступившим вредом; 4) вина причинителя вреда; 5) условие, относящееся к правовому статусу причинителя вреда; 6) условие, относящееся к характеру деятельности причинителя вреда. Для возникновения имущественной ответственности государства необходимо наличие всей сово-

купности названных общих и специальных условий.⁶²

Статья 1069 ГК говорит о незаконных действиях (бездействии), т. е. о деяниях, противоречащих не только законам, но и другим правовым актам (приказам, распоряжениям, указаниям и иным властным предписаниям как в письменной, так и в устной форме). Например, судом были признаны незаконными действия работников ГАИ по эвакуации транспортного средства на штрафную площадку.⁶³

Представляется, что законодатель использует слово «незаконные» в широком смысле слова – как противоправные. В ходе судебного заседания должно быть установлено, что действие органа власти нарушает норму права, которой оно должно соответствовать.

Освобождение от обязанности возмещения вреда возможно, если государственный (муниципальный) орган уполномочен на его причинение, причинил вред теми действиями, которые прямо разрешены законом.

Противоправное поведение может заключаться либо в совершении запрещенного, либо в несовершении предписанного действия (противоправное действие и противоправное бездействие). Отказ в рассмотрении ходатайств, заявлений граждан, организаций также является разновидностью бездействия. Бездействие не должно сводиться к про-

⁶² См.: Рипинский С. Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. СПб., 2002. С. 69.

⁶³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1997. № 6. С. 9.

стой пассивности субъекта. В правовом смысле «бездействием» является неисполнение в установленные сроки и порядке обязанностей, возложенных на соответствующий орган (непринятие акта, несовершение действий). Типичным примером бездействия является нарушение государственным органом срока исполнения какой-либо нормативно установленной обязанности (например, срока государственной регистрации, срока реализации арестованного имущества и т. д.). Многие разрешительные и иные полномочия государственных органов связаны с обязанностью принятия решения по обращениям граждан, поэтому целесообразно было бы закрепить в законодательстве общее правило о сроках их рассмотрения и последствиях нарушения этих сроков.

Так, глава крестьянского (фермерского) хозяйства С. обратился в арбитражный суд г. Москвы с иском к Правительству РФ и Министерству финансов РФ о взыскании 30 млн руб., часть из которых, на взгляд истца, – размер ущерба, вызванного бездействием властей, а часть – упущенная выгода. Суд первой инстанции отказал в иске. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ отменил это решение и отметил следующее. Истец считал, что его убытки возникли из-за необходимости использования заемных средств, полученных под проценты, поскольку из-за бездействия государства, не выполнившего обязательства по оказанию помощи при организации фермерского хозяйства, вытекающих из ст. 5 Закона РСФСР от 22 ноября 1990 г. «О крестьянском (фермерском)

хозяйстве», истцу не был предоставлен льготный инвестиционный кредит. В соответствии с названной статьей Закона при организации крестьянского хозяйства на территории, где отсутствуют объекты производства и социально-бытового назначения, государство берет на себя обязанность по его первичному обустройству, строительству дорог, линий электропередач, водоснабжению, телефонизации, землеустройству, мелиорации земель. Отказывая в иске, суд сослался на то обстоятельство, что согласно п. 3 ст. 2 Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» отношения крестьянского хозяйства с органами государственного управления строятся на основе договоров, при неисполнении которых истец вправе был обратиться в суд с соответствующими требованиями. Кроме того, п. 1 Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства РФ в соответствие с Конституцией РФ» ст. 5 названного Закона, которой определялись условия предоставления земельных участков гражданам, изъявившим желание вести фермерское хозяйство, признана недействующей. Суд сделал вывод о недоказанности истцом наличия условий, необходимых для взыскания убытков, а также о недоказанности факта уплаты начисленных процентов за пользование заемными средствами. Между тем, по мнению Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, суд не дал оценки законности действий (бездействия) государственных органов, не проверил довод истца о включении фермерского хозяйства в

перечень строек, кредитруемых за счет инвестиционного кредита из средств федерального бюджета, не оценил обоснованность расчета размера убытков. Дело было направлено на новое рассмотрение.⁶⁴

Ответственность Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований за причиненный вред в рамках ст. 16, 1069 ГК наступает при наличии вины должностных лиц, органов этих публично-правовых образований. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 25 января 2001 г. по делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 1070 ГК РФ в связи с жалобами Богданова, Кальянова и Труханова указал, что «отсутствие в статьях 52 и 53 Конституции РФ непосредственного указания на необходимость вины соответствующего должностного лица или лиц, выступающих от имени органа государственной власти, как на условие возмещения государством причиненного вреда, не означает, что вред возмещается государством независимо от наличия их вины. Наличие вины – это общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно (см., например, ст. 1070, 1100 ГК)».⁶⁵

В российской юридической науке вину традиционно

⁶⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 17 декабря 2002 г. // СПС «Консультант-Плюс».

⁶⁵ СЗ РФ. 2001. № 7.

определяют как психическое отношение лица к своему противоправному поведению и его результатам. Вина является субъективным условием ответственности и проявляется в форме умысла и неосторожности. В отечественной юридической литературе зачастую смешиваются понятия противоправности и вины. Однако наличие противоправности не всегда свидетельствует о наличии виновности. Противоправность – это объективная категория, нарушение закона представляет собой объективный факт, констатируемый независимо от направленности на это сознания и воли нарушителя. Лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства (ст. 401 ГК). Лицо признается виновным, если оно не проявило достаточную степень заботливости и осмотрительности при совершении действий, которые привели к причинению вреда.

В реальной жизни должностное лицо в силу каких-то обстоятельств может и не осознавать противоправность совершаемых им действий, однако в силу своего должностного положения оно, как правило, может и должно ее осознавать. Вина (как минимум в форме неосторожности) при совершении должностным лицом незаконных действий присутствует практически всегда. Случаи отсутствия вины при совершении органом власти противоправных действий достаточно

редки. Также, когда речь идет об ответственности государства, вина очень тесно связана с противоправностью, – установление последней в подавляющем большинстве случаев свидетельствует о наличии первой. Доказать отсутствие вины органа или должностного лица при том, что их действия (бездействие) признаны незаконными, достаточно сложно. Сама по себе незаконность акта едва ли не во всех случаях свидетельствует о вине принявших этот акт. Суды при рассмотрении исков исходят из того, что если доказан факт незаконных действий государственного органа, то его вина считается доказанной. Такой подход объясняется особенностями административных правонарушений и презумпцией вины.

Презумпция вины причинителя вреда закреплена в п. 2 ст. 1064 ГК. Из этой презумпции следует, что доказывание вины не входит в процессуальные обязанности потерпевшего, истца. Только если орган власти докажет, что вред причинен не по его вине, он освобождается от обязанности возмещения такого вреда. Как правило, в ходе судебного разбирательства по искам о возмещении вреда органы власти доказывают не отсутствие вины, а других условий ответственности (чаще всего противоправности и причинной связи). Согласно ст. 249 ГПК РФ обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия)

органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, возлагается на орган, принявший нормативный акт, органы и лиц, принявших оспариваемые решения или совершивших оспариваемые действия (бездействие) (п. 1). Иными словами, лицо, оспаривающее законность действий и решений властей, должно доказать факт нарушения своих прав и свобод, а обязанность по доказыванию законности этих действий и решений возложена на представителей соответствующих органов и должностных лиц.

По мнению Конституционного Суда РФ, презумпция виновности не действует в случаях причинения вреда незаконными действиями (бездействием) органов судебной власти (не связанными с непосредственным осуществлением правосудия). Вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в силу (п. 2 ст. 1070 ГК). В своем постановлении Конституционный Суд РФ дал ограничительное толкование термина «правосудие», предложив под осуществлением правосудия понимать не все судопроизводство, а лишь ту его часть, которая заключается в принятии актов судебной власти по разрешению подведомственных суду дел, т. е. судебных актов, разрешающих дело по существу. Остальные незаконные виновные действия (бездействие) судьи в гражданском судопроизводстве (незаконное наложение судом ареста на имущество, нарушение разум-

ных сроков судебного разбирательства дела, несвоевременное вручение лицу процессуальных документов, приведшее к пропуску сроков обжалования, неправомерная задержка исполнения и др.) влекут обязанность государства возместить причиненный вред независимо от наличия приговора с установленной виной судьи. В этих случаях (согласно разъяснениям Конституционного Суда) бремя доказывания вины судьи возлагается на потерпевшего.

Из смысла закона вытекает, что государство принимает на себя ответственность за вред, причиненный в результате лишь тех незаконных действий, которые связаны с осуществлением органом власти властной, в том числе административной, деятельности. Возмещению за счет казны подлежит лишь вред, причиненный в результате неправомерных властных действий (бездействия) государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц. В тех случаях, когда вред причиняется действиями государственных органов, не связанными с осуществлением властных полномочий (функций), гражданско-правовая ответственность государственных (муниципальных) органов, их должностных лиц за причинение вреда третьим лицам или самим публично-правовым образованиям наступает на общих основаниях в соответствии со ст. 1064, 1068, 1079, 1080–1083 ГК или соответственно на основании Трудового кодекса РФ с учетом норм (основ) государственной и муниципальной службы. Введение специальной статьи (ст. 1069 ГК) объясняет-

ся общим запретом применения гражданского законодательства к отношениям, основанным на административном подчинении одной стороны другой, публичным характером действий (бездействия) государственных (муниципальных) органов, стремлением законодателя и гражданского общества реализовать конституционные положения о всемерной защите физических и юридических лиц в правовом государстве правовыми средствами, в том числе гражданско-правовыми.

Для наступления ответственности, предусмотриваемой ст. 1069 ГК, необходимо, чтобы должностное лицо причинило вред физическому или юридическому лицу при исполнении своих служебных обязанностей. Иными словами, необходимо отграничивать случаи причинения вреда при осуществлении должностным лицом властной (административной) деятельности от вреда, наносимого частной, неслужебной деятельностью государственных (муниципальных) служащих. Сами должностные лица, незаконными действиями (бездействием) которых причинен вред, не несут перед потерпевшим непосредственной гражданско-правовой ответственности. В то же время Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, возместившие потерпевшему вред на основании исследуемой статьи, получают право регрессного требования к непосредственному причинителю вреда в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом, в частности трудовым

законодательством.

В связи с изложенными положениями безусловный интерес представляет следующее гражданское дело: К. обратилась в суд с иском к Комитету по финансам и налоговой политике муниципального образования г. Ханты-Мансийска и отделу внутренних дел г. Ханты-Мансийска Ханты-Мансийского автономного округа Тюменской области о возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда, причиненных ей тем, что в результате неправомерных действий сотрудника ОВД П. по неосторожности был убит ее сын Е. Решением Ханты-Мансийского городского суда иск был удовлетворен частично: с ГРОВД в пользу истицы было взыскано 30 000 руб. в возмещение материального ущерба и 70 000 руб. – как компенсацию морального вреда. Президиум Верховного Суда РФ удовлетворил 10 октября 2001 г. протест Заместителя Генерального прокурора РФ и направил дело на новое рассмотрение по следующим основаниям.

Из материалов дела следовало, что 7 сентября 1996 г. заместитель начальника отделения угрозыска Ханты-Мансийского ГРОВД П-в, превысив служебные полномочия при исполнении служебных обязанностей, применил табельное оружие и совершил неосторожное убийство Е. По приговору суда П. был признан виновным и осужден по ч. 2 ст. 171 УК РСФСР. Потерпевшей было разъяснено ее право на обращение в суд с иском в порядке гражданского судопроизводства, что К. и сделала. Разрешая ее требования, суд

первой инстанции сослался наст. 1068 ГК, предусматривающую ответственность юридического лица или гражданина за вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей, указал, что за вред, причиненный П. при исполнении служебных обязанностей, несет ответственность Ханты-Мансийский ГРО-ВД. Президиум суда Ханты-Мансийского автономного округа и Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ признали это решение законным и отвергли доводы надзорного протеста о том, что в данном случае следовало исходить из ст. 1069 ГК, посчитав, что этой статьей не следует руководствоваться, так как ею регулируется ответственность за вред, причиненный в сфере властно-административных правоотношений в результате издания властных предписаний (приказов, распоряжений, указаний и др.), адресованных гражданам и юридическим лицам и подлежащих обязательному исполнению. В указанном случае, по их мнению, вред был причинен работником при исполнении своих служебных обязанностей, поэтому ответственность за вред в соответствии со ст. 1068 ГК несет работодатель. С такими выводами согласиться нельзя. В силу ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Данная конституционная норма в сфере властно-административных правоотношений реализуется путем закреп-

ления в ГК РФ обязанности возместить ущерб, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами. Под незаконными действиями (бездействием), на которые указано в ст. 1069 ГК, следует понимать деяния, противоречащие законам и другим правовым актам. Они имеют многообразные виды и формы и выражаются не только в издании не соответствующих законодательству властных предписаний (приказов, распоряжений, указаний и др.), как ошибочно полагали судебные надзорные инстанции, но и в совершении иных незаконных действий (бездействия). Превышение власти должностным лицом, сопровождаемое применением оружия, признается УК РФ незаконным деянием, запрещенно под угрозой наказания. Следовательно, вред, причиненный в результате таких действий, подлежит возмещению в порядке, установленном ст. 1069 ГК РФ. Возмещение вреда в этом случае производится не государственными и муниципальными органами либо их должностными лицами, а за счет казны, от имени которой в силу ст. 1071 ГК выступают соответствующие финансовые органы.⁶⁶

В результате незаконных действий (бездействия), принятия незаконных актов государственных (муниципальных) органов гражданам и юридическим лицам может быть причинен имущественный и моральный вред. Действующее

⁶⁶ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 10 октября 2001 г. // СПС «КонсультантПлюс».

гражданское законодательство не содержит определения понятия вреда. В правовой доктрине под вредом понимается «всякое умаление того или иного личного или имущественного блага»,⁶⁷ «всякое умаление охраняемого законом материального или нематериального блага»,⁶⁸ «нарушение или умаление какого-либо имущественного права или нематериального блага».⁶⁹ Вред включает в себя в качестве составляющих убытки (реальный ущерб, упущенную выгоду, выраженные в денежной форме), а также моральный (неимущественный) вред. Под реальным ущербом понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества. Под упущенной выгодой подразумеваются неполученные доходы, которые потерпевший получил бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (ст. 15 ГК).

Бремя доказывания размера причиненного вреда несет истец. При доказывании реального ущерба требуются и доказательства мер, предпринятых истцом для предотвращения и уменьшения убытков. При доказывании предстоящих

⁶⁷ См.: Гражданское право / Под ред. М. М. Агаркова, Д. М. Генкина. Т. 1. М., 1944. С. 328.

⁶⁸ См.: Гражданское право / Под ред. Г. А. Суханова. Т. 1. М., 1994. С. 393.

⁶⁹ См.: Гражданское право: Учебник. Ч. 2 / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М, 1998. С. 699.

(будущих) расходов (т. е. расходов, которые потерпевший еще не понес, но должен будет понести для восстановления нарушенного права) необходимость таких расходов и их предполагаемый размер должны быть подтверждены расчетом и прилагаемыми доказательствами (договорами, калькуляцией затрат, перепиской, данными различных экспертных исследований и др.). При доказывании упущенной выгоды необходимо учитывать положения п. 4 ст. 393 ГК: при определении упущенной выгоды учитываются меры, предпринятые кредитором для ее получения, и сделанные с этой целью приготовления. Необходимо представить доказательства реальности ее получения (наличия всех условий для извлечения дохода, проведения приготовлений, достижения договоренностей с контрагентами). Истец должен доказать, что если бы его права не были нарушены государственным (муниципальным) органом, то доход был бы получен.

Как отмечено в п. 41 постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах применения части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»,⁷⁰ размер неполученного дохода (упущенной выгоды) должен определяться с учетом разумных затрат, которые кредитор должен был понести, если бы обязательство было исполнено. В частности, по требованию о возмещении убытков в виде неполученного дохода, причиненного недопоставкой сырья

⁷⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9.

или комплектующих изделий, размер такого дохода должен определяться исходя из цены реализации готовых товаров, предусмотренной договорами с покупателями этих товаров, за вычетом стоимости недопоставленного сырья или комплектующих изделий, транспортно-заготовительских расходов и других затрат, связанных с производством готовых товаров.

Подлежат ли взысканию с публично-правовых образований в качестве убытков проценты за необоснованное удержание органами этих образований денежных сумм в виде финансовых (экономических) санкций в отношении физических и юридических лиц. Согласно названному постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 при удовлетворении требований юридических и физических лиц о возврате из соответствующего бюджета сумм, необоснованно взысканных с названных лиц в виде экономических (финансовых) санкций налоговыми, таможенными органами и другими государственными органами, не подлежат применению нормы, регулирующие ответственность за неисполнение денежного обязательства (ст. 395 ГК). Это толкование основано на том, что если спор вытекает из налоговых или других финансовых и административных правоотношений, то гражданское законодательство может быть применено к указанным правоотношениям только при условии, что это прямо предусмотрено законом. Возможность же приме-

нения ст. 395 ГК в данной ситуации не предусмотрена ни гражданским, ни налоговым, ни административным законодательством.

В то же время следует отметить, что согласно части первой п. 4 ст. 79⁷¹ Налогового кодекса РФ сумма излишне взысканного налога (сбора, пени) подлежит возврату с начисленными на нее процентами по ставке рефинансирования Центрального банка РФ со дня, следующего за днем взыскания по день фактического возврата. Эта норма об уплате процентов не распространяется на суммы неправомерно взысканных налоговыми органами штрафов. В тех случаях, когда причинение вреда связано с денежными обязательствами государства, проценты по ст. 395 ГК должны начисляться на сумму, определенную в решении суда, с момента истечения срока добровольного исполнения решения суда до момента фактической выплаты возмещения.⁷²

В отличие от общих положений ст. 1083 ГК, допускающих возможность уменьшения размера вреда при грубой неосторожности самого потерпевшего, содействовавшего возник-

⁷¹ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁷² См. подробнее: Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и от 8 октября 1998 г. № 13/14 «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами» // Бюллетень Верховного Суда. 1996. № 9; 1998. № 12.

новению или увеличению вреда, или при неудовлетворительном имущественном положении причинителя вреда (за исключением умышленных действий последнего), в деликтных правоотношениях, возникающих между гражданином (юридическим лицом) и государством по поводу причинения ущерба действиями (бездействием) государственных (муниципальных) органов, их должностных лиц, уменьшение размера возмещения в рамках применения ст. 16 и 1069 ГК не допускается.

Под моральным вредом законодатель имеет в виду физические или нравственные страдания, причиненные действиями, нарушающими личные неимущественные права граждан либо посягающие на принадлежащие гражданину нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом. В таких случаях суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации такого вреда (ч. 1 ст. 151 ГК). Статья 150 ГК содержит примерный перечень нематериальных благ, а в ст. 1099 ГК подчеркивается, что моральный вред, причиненный действиями (бездействием), нарушающими имущественные права граждан, подлежит компенсации в случаях, предусмотренных законом.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «О компенсации морального вреда» (с изм. и доп.)⁷³ относительно подробно раскрывает понятие морального вреда и условия его компенсации. Под мораль-

⁷³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1995. № 3.

ным вредом Пленум понимает нравственные и (или) физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т. п.) или нарушающие его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законом об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности) либо нарушающие имущественные права гражданина. Моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях в связи с утратой родственников, невозможностью продолжать активную общественную жизнь, потерей работы, раскрытием семейной, врачебной тайны, распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, временным ограничением или лишением каких-либо прав, физической болью, связанной с причиненным увечьем, иным повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий (п. 2). Суды учитывают не только перенесенные ко дню рассмотрения дела в суде страдания (переживания), но и те, которые потерпевший перенесет со всей очевидностью в будущем. Как указано в ст. 1101 ГК, размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера при-

чиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. Характер физических и нравственных страданий оценивается судом, в свою очередь, с учетом фактических обстоятельств причинения морального вреда, индивидуальных особенностей потерпевшего. При этом учитываются требования разумности и справедливости, а также иные заслуживающие внимания обстоятельства.

Представляется, что положения ст. 150 и п. 1 ст. 1101 ГК о том, что компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме, отнюдь не исключают возможности компенсировать его в иной (не денежной) форме, эквивалентной определенной денежной сумме. Такая форма компенсации может быть произведена, например, при замене денежного взыскания натуральным возмещением (имуществом, услугой, работой) в порядке исполнительного производства при изменении порядка и способа исполнения решения или в рамках мирового соглашения между сторонами в период рассмотрения гражданского дела по существу. Натуральной формой компенсации морального вреда может являться, на наш взгляд, передача (взамен денег) какого-либо равноценного имущества, совершение действий, оказание услуг, направленных на сглаживание причиненных физических (нравственных) страданий (переживаний), например, передача причинителем вреда потерпевшему своего ав-

томобиля, своей мебели в собственность в счет причиненного морального вреда, уход за потерпевшим за счет денежных средств виновного и т. п. В то же время суд не может по своей инициативе или по инициативе истца в одностороннем порядке определить иную форму компенсации морального вреда, кроме денежной. Компенсация морального вреда производится независимо от подлежащего возмещению имущественного вреда и его размера.

Истец, предъявивший в суд требования о компенсации морального вреда, обязан представить суду доказательства, подтверждающие факт причинения ему морального вреда и наличие причинной связи между действиями (бездействием) причинителя и наступившими последствиями, а также обосновать размер компенсации наступившего морального вреда.

В связи с изложенным определенный интерес вызывает следующее судебное дело. Граждане Р. и А. обратились в суд с иском к Правительству Москвы и департаменту финансов г. Москвы о компенсации морального вреда, причиненного, по их мнению, незаконным отказом комиссии по вопросам регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в г. Москве. Факт незаконного отказа подтверждался вступившим в законную силу решением Тверского районного суда г. Москвы от 4 марта 1999 г. В иске было отказано. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила состоявшееся решение по протесту заместите-

ля Председателя Верховного Суда РФ, указав при этом следующее. Отказывая в иске, суд первой инстанции исходил из того, что истцы не представили доказательства причинения им морального вреда упомянутыми действиями комиссии. Однако вступившим в силу вышесказанным решением Тверского районного суда доподлинно было установлено совершение в отношении Р. и А. правонарушений, нарушающих их право свободного передвижения и выбора места жительства, выразившихся в незаконном отказе в регистрации их по месту жительства в г. Москве. В таком случае, подчеркнула вышестоящая судебная инстанция, причинение морального вреда предполагается, и подлежит доказыванию лишь размер компенсации этого вреда.⁷⁴

Обобщение судебной практики показывает, что зачастую, возлагая на ответчика обязанность по возмещению морального вреда, суды не выясняют и не указывают в решениях, какими конкретными незаконными действиями государственных органов причинены нравственные страдания гражданину, имеется ли причинная связь между этими действиями (бездействием) и перенесенными страданиями.

Так, решением Ленинского районного суда г. Перми от 5 июня 1998 г. по делу по иску А. к прокуратуре Ленинского района г. Перми и Пермской области, Министерству финансов РФ с упомянутого Министерства было взыскано в поль-

⁷⁴ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 28 ноября 2000 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3. С. 6.

зу истца 3000 руб. Однако президиум Пермского областного суда обоснованно отменил это решение по следующим основаниям.

Удовлетворяя заявленное требование частично, суд первой инстанции указал, что не подлежит взысканию компенсация морального вреда за факт помещения истца в медвытрезвитель, как имевший место до 1 марта 1996 г., т. е. до даты вступления в силу части второй Гражданского кодекса РФ. Суд пришел к выводу о том, что истцу причинены нравственные страдания в связи с непринятием ответчиками, являющимися органами, осуществляющими надзор за соблюдением законности, прав и свобод граждан, соответствующих мер по выявленному факту неправомерного задержания и помещения истца в трезвом виде в медвытрезвитель. Однако суд первой инстанции обязан был соответствующим образом исследовать конкретные факты нарушения личных неимущественных прав заявителя А., приведенные доказательства, подтверждающие вину прокурорских работников, установить соответствующую причинную связь, а не ограничиваться в решении общей ссылкой на отсутствие прокурорского реагирования по фактам нарушения законности. Вывод суда о непринятии прокуратурой мер по недопущению в будущем фактов незаконного помещения граждан в медвытрезвитель не находится в причинной связи с понесенными истцом страданиями. Для правильной оценки обстоятельств истец обязан был доказать те обстоятельства, на которые он

ссылался как на основание своих требований, а суд – проверить указанные обстоятельства, их документальное подтверждение.⁷⁵

Как указано в ст. 151 ГК РФ, компенсация морального вреда, связанного с нарушением имущественного права заявителя (потерпевшего), производится в случаях, предусмотренных законом.

В связи с изложенным большой интерес вызывает следующее дело, рассмотренное областным судом, и опубликованное в обзоре судебной практики. Гражданин Х. обратился в областную суд с заявлением о признании не действующим и не подлежащим применению закона субъекта Российской Федерации и о взыскании компенсации морального вреда. В обоснование своих требований о компенсации морального вреда заявитель сослался на то, что в связи с изданием обжалуемого нормативного акта его предпринимательская деятельность была приостановлена и он не получил предполагаемого дохода, т. е. нарушены его имущественные права. Областной суд отказал в удовлетворении иска в этой части, указав при этом, что действующее законодательство не предусматривает взыскание компенсации морального вреда при нарушении прав граждан принятием нормативного акта, противоречащего закону.⁷⁶

⁷⁵ Обзор судебной практики Министерства финансов РФ за 1998 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2002. № 8. С. 20.

Представляется, что областному суду следовало уточнить мотивировочную часть своего решения указанием на то, что при отсутствии физических и нравственных страданий заявителя, вызванных незаконно принятым и впоследствии отмененным нормативным актом субъекта Федерации, требования заявителя о компенсации морального вреда, вызванного нарушением имущественных прав заявителя, не подлежат удовлетворению.⁷⁷

Причинная связь, при наличии которой возмещается ущерб, причиненный публично-правовым образованием, это такая связь явлений, при которой одно из них (причина) при конкретных обстоятельствах обязательно влечет за собой возникновение результата (следствие). Рассматривая конкретное дело, суд в значительной мере абстрагируется от всеобщей связи причин и следствий, сосредоточивается на исследовании противоправного действия и вреда, а затем – на определении того, есть ли именно между этими двумя, а не какими-либо другими фактами причинная связь. Устанавливая причинную связь между данными фактами, суды иногда упрощают объективную связь явлений. Если причин наступления вреда несколько, то зачастую требуется оценка значения каждой из них. Если в цепи причинности противоправное поведение отстоит от вреда настолько, что теряет свою значимость, а вред возник в результате другого

⁷⁷ Более подробно компенсация морального вреда рассмотрена в специальном разделе работы.

непосредственного противоправного поведения, то имущественная ответственность причинителя вреда, допустившего отдаленное противоправное поведение, исключается. Российская судебная практика по вопросу о причинной связи не является устоявшейся, суды нередко допускают смешение причинной связи с другими условиями ответственности, используют некорректные формулировки. При решении вопроса о наличии или отсутствии юридически значимой причинной связи судам надлежит использовать рекомендации, выработанные наукой и применяемые высшими судебными инстанциями.

В одном из своих постановлений Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ обоснованно отметил, что «вывод суда о том, что для восстановления либо защиты нарушенных гражданских прав достаточно лишь признания нормативного акта недействительным, является ошибочным. В соответствии со ст. 16 и 1079 ГК необходимым условием ответственности государственного органа в результате издания не соответствующего закону акта является наличие причинной связи между недействительностью данного акта и убытками».⁷⁸

В связи с исследуемым вопросом определенный интерес представляет следующее гражданское дело, рассмотренное Левобережным районным судом г. Воронежа.

⁷⁸ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 апреля 1998 г. // Вестник ВАС РФ. 1998. № 7. С. 43.

4 марта 2003 г. гр. М. обратился в суд с иском о взыскании с УГИБДД ГУВД Воронежской области и Управления федерального казначейства Министерства финансов РФ по Воронежской области 107 440 руб. в счет причиненных ему убытков. Истец обосновал свои требования тем, что 11 сентября 1998 г. он выдал нотариально удостоверенную доверенность на право управления и распоряжения своим автомобилем «Ауди-80» гражданину Т., а 6 ноября 1998 г. отменил эту доверенность, о чем уведомил УГИБДД ГУВД Воронежской области. Однако 11 ноября 1998 г. Т. снял с регистрационного учета его автомобиль, и впоследствии этот автомобиль (при рыночной стоимости по заключению экспертов в 107 440 руб.) был отчужден гр-ом Т. Неправомерные действия Т., по мнению истца, произошли в результате халатности паспортистки внебюджетного отдела по оказанию платных услуг населению и организациям УГИБДД ГУВД Воронежской области. Снятие автотранспортного средства с регистрационного учета было произведено УГИБДД ГУВД Воронежской области на основании отозванной (отмененной) доверенности, о чем УГИБДД ГУВД было известно. Суд взыскал с Главного финансового управления администрации Воронежской области за счет средств бюджета Воронежской области в пользу истца искомую сумму, решение суда по этому делу вступило в законную силу.⁷⁹

⁷⁹ Дело № 2-543/2004. Архив Левогобережного районного суда г. Воронежа.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.