

И.Е. КАБАНОВА

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ: ОПЫТ МЕЖОТРАСЛЕВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

МОНОГРАФИЯ

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Ирина Евгеньевна Кабанова

Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=14775971

*Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт
межотраслевого исследования / И.Е. Кабанова, под общ. ред. доктора
юридических наук М.А. Егоровой: Юстицинформ; Москва; 2016
ISBN 978-5-7205-1308-5*

Аннотация

Работа представляет собой монографическое исследование проблем межотраслевого правового регулирования отношений, возникающих в результате причинения вреда физическим и юридическим лицам такими субъектами права как публично-правовые образования и органы публичной власти. В исследовании проанализированы как общие теоретические конструкции, категории и механизм гражданско-правовой ответственности, так и частные понятия и закономерности, возникающие и проявляющиеся при привлечении публичных субъектов к различным видам правовой ответственности,

подвергнуты критическому разбору отдельные законодательные нормы и материалы правоприменительной практики и даны рекомендации по совершенствованию законодательства. На основе изучения общих вопросов об основаниях и условиях гражданско-правовой ответственности, соотношения гражданско-правовых санкций и мер ответственности, функций и принципов гражданско-правовой ответственности публичных субъектов, а также анализа правоспособности публичных субъектов и их участия в различных правоотношениях в качестве субъектов права сделан вывод о моноотраслевом гражданско-правовом характере норм об имущественной ответственности публично-правовых образований, поскольку наиболее эффективно отношения по возмещению и компенсации вреда могут быть реализованы только в форме гражданского правоотношения. Монография адресована студентам, аспирантам и преподавателям юридических факультетов, научным работникам, практикующим юристам, а также специалистам, интересующимся проблемами отечественного частного права.

Содержание

Список сокращений	5
Введение	7
Глава 1. Понятие гражданско-правовой ответственности публичных субъектов	13
1.1. Гражданская правоспособность публично-правовых образований и органов публичной власти	13
1.2. Общие вопросы гражданско-правовой ответственности	34
Конец ознакомительного фрагмента.	53

И. Е. Кабанова

Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования

Список сокращений

- АПК РФ – Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации;
- БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- ВАС РФ – Высший арбитражный суд Российской Федерации (Высший арбитражный суд РФ);
- ВС РФ – Верховный суд Российской Федерации (Верховный суд РФ);
- ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;
- ГПК – Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации;
- Закон о защите конкуренции – Федеральный закон от 26

июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

- Закон о контрактной системе – Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- Закон о размещении заказов – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации;

- КС РФ – Конституционный суд Российской Федерации (Конституционный суд РФ);

- НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации;

- РФ – Российская Федерация;

- СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации (Собрание законодательства РФ);

- УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации.

Введение

Гражданско-правовая ответственность относится к правовым феноменам, неизменно привлекающим внимание исследователей. Это объясняется тем, что именно через механизм действия гражданско-правовой ответственности определяется, в конечном счете, эффективность правового регулирования, действенность и «здоровье» правовой системы, поэтому проблема ответственности не потеряла ни своей привлекательности для правоведов, ни практической и теоретической значимости¹.

Исследование гражданско-правовой ответственности государства и иных публичных субъектов, а в рамках настоящей монографии это словосочетание будет использоваться в качестве понятия, объединяющего термины «публично-правовое образование», «орган публичной власти» и «должностное лицо», приобретает особую актуальность в условиях «цивилизации» отношений, ранее обладающих только императивно-властными характеристиками, расширения области регулирования отношений с участием властных субъектов нормами частного права.

Теоретическая неопределенность затрудняет норматив-

¹ См.: Красавчиков О. А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве // О. А. Красавчиков. Категории науки гражданского права. Избранные труды: в 2-х т. Т. 2. М.: Статут, 2005. С. 255–256.

ное обеспечение участия публичных субъектов в гражданско-правовых отношениях, а также гражданско-правовой ответственности публичных субъектов².

В контексте настоящего исследования к числу основных тем научных дискуссий по вопросам гражданско-правовой ответственности можно отнести само понятие публичных субъектов, оценку их гражданской правоспособности, признаки и перечень конкретных органов (субъектов), выступающих от лица публично-правовых образований в гражданских правоотношениях и, соответственно, отвечающих от лица публично-правовых образований по обязательствам, определение конечного субъекта, возмещающего вред, причиненный неправомерными действиями (бездействием), а также правомерными действиями публичных субъектов, достаточность и целесообразность исключительно гражданско-правового регулирования названных отношений и иные, которые будут рассмотрены в рамках данной работы.

Изучение природы правовой ответственности публичных субъектов, возникающей вследствие их участия в гражданско-правовых отношениях либо вследствие наличия иных оснований для привлечения их к ответственности по правилам гражданского законодательства, предполагает нахождение ответа на принципиальные вопросы о том, почему пуб-

² Более подробно по данному вопросу см.: Вавилин Е. В. Принципы гражданского права. Механизм осуществления и защиты гражданских прав. Саратов: изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. 364 с.

личные субъекты являются субъектами гражданско-правовой ответственности, является ли гражданско-правовая ответственность в полной мере таковой или наличие специального субъекта влияет на принципы привлечения к ответственности и ее характеристику, и, наконец, кто может быть назван «конечным» субъектом гражданско-правовой ответственности в случаях привлечения к ней публичных субъектов.

Несмотря на доминирование одних элементов над другими при отсутствии надлежащего теоретического обоснования, выделения спорных самостоятельных отраслей права, громоздкости, которой, возможно, удалось бы избежать при лучшей конфигурации, российское право представляет собой систему, а не совокупность, что предполагает наличие взаимосвязи между элементами системы, выступающей в виде ее неотъемлемой качественной характеристики³.

Системный подход означает не только изучение отдельных элементов гражданского права, но и взаимосвязей между элементами гражданско-правовой системы, а также взаимосвязей между гражданско-правовой и иными отраслевыми правовыми системами.

Следовательно, при нахождении ответов на поставленные выше вопросы невозможно не затронуть межотраслевые связи гражданско-правовой ответственности, свидетель-

³ Чельшев М. Ю. Основы учения о межотраслевых связях гражданского права. Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2008. С. 18.

ством наличия которых выступают взаимное влияние гражданско-правового и иного отраслевого регулирования и наблюдаемая трансформация гражданско-правовой сферы под воздействием других отраслей права.

Невозможно отрицать существование теснейшей связи между гражданским и административным правом, а также между иными отраслями публичного права, особенно, если речь идет о публичных субъектах, поэтому привлечение к ответственности публичных субъектов строится на началах единства и дифференциации гражданско-правового и иного отраслевого правового регулирования общественных отношений.

Ниже с учетом реализации гражданско-правовых норм в контексте их взаимодействия с нормами других отраслей права и специфики применения гражданско-правовых средств в иных правовых сферах будут предложены некоторые механизмы оптимизации межотраслевых связей гражданского права в части института гражданско-правовой ответственности.

Цивилистическая наука должна изучать свои объекты системно и всесторонне, любой дополнительный срез, плоскость, аспект такого исследования, связанные с другими отраслями права либо областями деятельности следует раскрывать с точки зрения самого объекта цивилистики, его назначения в гражданском праве⁴.

⁴ См.: Хохлов В. А. Ответственность за нарушение договора по гражданскому

Можно констатировать, что в настоящее время в цивилистике сформировано новое направление – исследование межотраслевых связей гражданского права, в рамках которого анализируются внутренний и внешний уровни системы его межотраслевых связей⁵.

Межотраслевое исследование есть процесс рассмотрения соответствующего юридического явления (например, гражданско-правовой ответственности) с позиций одновременно нескольких отраслей права. По отношению к публичным субъектам применение сравнительно-правового и системного методов в рамках межотраслевого исследования – это необходимое условие, поскольку, во-первых, публично-правовая составляющая в той или иной степени присуща институту гражданско-правовой ответственности, т. к. любое правонарушение, даже и совершаемое в сфере частного права, причиняет вред всему обществу в целом, во-вторых, гражданско-правовая ответственность органов публичной власти может быть как следствием гражданских правоотношений, так и возникать в рамках публично-правовых отношений, а в-третьих, в ст. 124 ГК РФ публично-правовые образования позиционируются в качестве особых субъектов гражданского права, поскольку их статус и объем гражданской правоспособности напрямую связан со статусом, предписанным им нормами права публичного.

праву. Тольятти: Волжский университет им. В. И. Татищева, 1997. С. 300.

⁵ Чельшев М. Ю. Указ. соч. С. 122.

С помощью упомянутых методов объект исследования анализируется и в статике, и в динамике с использованием инструментария различных правовых дисциплин, устанавливается единство правовой природы тех или иных явлений и выявляются их различия на основе разноотраслевой специфики.

Данный подход не означает обязательного осуществления исследования на стыке научных специальностей либо теоретико-правового исследования, т. к. в рамках указанного научного анализа устанавливается специфика функционирования и прочие особенности моноотраслевого явления – гражданско-правовой ответственности публичных субъектов. Доказательству последнего тезиса о моноотраслевом характере и будет посвящена первая глава исследования.

Глава 1. Понятие гражданско-правовой ответственности публичных субъектов

1.1. Гражданская правоспособность публично-правовых образований и органов публичной власти

Значение понятия «публично-правовые образования» в смысле определения его как общего обозначения субъектов гражданского права – Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований – в гражданском законодательстве не закреплено, однако оно употребляется именно в этой трактовке и в доктрине⁶, и в правоприменительной практике. Так, например, оно фигурировало в Постановлении Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»⁷ для обозначения Рос-

⁶ См.: Садриева Р. Р. Сущность публично-правовых образований в судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации. Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1. С. 40–44.

⁷ Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

сийской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований как участников гражданских правоотношений.

Конституционный Суд РФ в своих актах неоднократно использовал понятия «публичная власть», «система публичной власти», «органы публичной (политической) власти», причем в последнем случае обращает на себя внимание приравнение публичной и политической власти⁸.

Термин «должностное лицо» встречается в текстах многих нормативных актов, но далеко не всегда в них он упо-

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В. Ю. Боровик»; Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов» (Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 1); Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» (Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1); Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина (Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1).

требляется в одном и том же смысле. Наиболее исчерпывающим образом определение должностного лица дано в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ)⁹: «Должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ».

В данной работе в качестве понятия, объединяющего термины «орган публичной власти», «должностное лицо (должностные лица)» и «публично-правовые образования», будет использоваться словосочетание «публичные субъекты» в отсутствие указания на иное содержание.

Участие публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях строится на базисе общего дозволения, сделанного в ст. 124 ГК РФ, п. 2 которой гласит, что к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или природы данных субъектов.

Публично-правовые образования как властные субъекты сами устанавливают объем своей правоспособности, т. е.

⁹ СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

определяют те гражданские права, носителями которых они могут быть, а также условия и порядок возникновения и осуществления этих прав, следовательно, в отличие от гражданской правоспособности юридических и физических лиц, гражданская правоспособность публично-правовых образований может быть изменена самими ее носителями¹⁰.

Однако при всей широте дискреционных полномочий законодателя несомненно, что нормы о правовой ответственности публичных субъектов в законодательстве должны быть.

«Закон должен запрещать причинение вреда другому и разрешать защиту против таких посягательств»¹¹, указывает Ю. В. Романец, но если сам законодатель огражден от ответственности за такие посягательства, это свидетельствует о грубейшем нарушении принципов права.

Гражданско-правовую ответственность публичных субъектов следует рассматривать в двух аспектах – как возмещение (компенсацию) вреда при реализации публичными субъектами их субъективных гражданских прав, содержание которых определяется исходя из специальной правосубъектности последних, и как возмещение (компенсация) вреда, при-

¹⁰ Левчук А. С. Гражданская правосубъектность Российской Федерации: Вопросы теории и практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2006. С. 12.

¹¹ Романец Ю. В. Нравственные принципы гражданского права (в свете изменений Гражданского кодекса Российской Федерации). Гражданское право. 2014. № 5. С. 7–9.

чиненного при непосредственном осуществлении властных полномочий публичных субъектов.

Исторически законодательство не содержало прямых предписаний о возмещении со стороны государства убытков, причиненных незаконными действиями органов власти и должностных лиц. Однако необходимость такой компенсации осознавалась на уровне правоповедения и обосновывалась в ряде юридических теорий.

В частности, ответственность государства за причинившую вред деятельность должностных лиц объяснялась наличием частноправовых положений об ответственности представляемого за действия представителя¹². Но уже в Новое время отождествление чиновников с доверенными лицами монарха теряло актуальность и к XIX веку перестало соответствовать реальному положению дел.

Выдвигалась и теория ответственности государства за действия должностного лица перед пострадавшим как перед застрахованным лицом. В ее основе находился тезис о том, что самым фактом уплаты налогов или гражданства пострадавшее от действий властного субъекта лицо получает право требования компенсации в случае причинения убытков. Однако полной аналогии между страховым договором и теорией страховой ответственности государства быть не может, т. к. по страховому договору права и обязанности

¹² Лазаревский Н. И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое исследование. СПб, 1905. С. 185–188.

несут обе стороны, а в рассматриваемом случае – только застрахованное лицо, как отмечал Н. И. Лазаревский¹³. К тому же, имущественная ответственность с публичного субъекта – страхователя опосредованно перекладывается на всех налогоплательщиков. Существеннейшим недостатком теории страхования в литературе называют то, что она априори допускает возможность незаконных действий органов власти, фактически дает санкцию на служебные злоупотребления и ошибки¹⁴.

Виновные действия должностных лиц различались на такие действия, когда лицо исполняло должностные обязанности, и такие, когда оно выполняло действия, не связанные с должностными обязанностями. Отличалась последовательность привлечения публичных субъектов к ответственности: субсидиарная ответственность, которая следует после обращения взыскания к должностному лицу (в случае его виновных действий), или прямая ответственность, когда взыскание обращается сначала к государству, а лишь затем в порядке регресса со стороны государства к должностному лицу (современная конструкция)¹⁵.

К началу XX века идея ответственности публичной вла-

¹³ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 190–193.

¹⁴ См.: Комягин Д. Л. Ответственность государственной казны: публичное и частное. Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2013. № 1. С. 1–15.

¹⁵ См.: Комягин Д. Л. Указ. соч.

сти за вред, причиненный при осуществлении правосудия и административного управления, получила признание практически во всех европейских государствах¹⁶.

В современных условиях все большего участия публично-правовых образований в экономических отношениях и, как следствие, расширения области регулирования нормами частного права отношений с участием властных субъектов неизбежно возникает потребность обеспечения эффективного механизма привлечения к ответственности субъекта, обладающего властными полномочиями, для поддержания стабильности оборота, соблюдения принципов законности и справедливости. Поэтому закрепление гражданско-правовой ответственности публичных субъектов за свои действия (бездействие) принадлежит к бесспорным достижениям отечественного права.

Мера участия субъекта в правовых отношениях определяется предоставленной ему способностью иметь и осуществлять непосредственно или через своих представителей юридические права и обязанности, т. е. признаваться и являться субъектами права, т. е. его правосубъектностью¹⁷. Термин «правосубъектность» используется в качестве интегри-

¹⁶ См. подробнее: Михайленко О. В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации. М.: Волтерс Клувер, 2007.

¹⁷ См.: Инжиева Б. Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. проф. А. Я. Рыженкова. М.: Юстицинформ, 2014. С. 6.

рующего понятия для право- и дееспособности¹⁸. В литературе в течение длительного периода времени продолжают дискуссии о соотношении терминов «правосубъектность» и «правовой статус». Однако представляется, что у лица, не обладающего правосубъектностью, не может быть правового статуса. В противном случае, речь может идти о правовом положении, которое в большей степени тяготеет к фактическому, а не только правовому, состоянию субъекта¹⁹.

Публично-правовые субъекты в гражданских правоотношениях реализуют социальные функции, более того, по высказыванию Л. Мишу, никакое государство не может выполнить своей политической миссии, если оно не будет иметь для этого необходимых материальных средств, а эти средства могут ему принадлежать только как субъекту гражданского права, способному владеть имуществом и заключать договоры²⁰.

Вступление публично-правовых субъектов в гражданские правоотношения обусловлено необходимостью удовлетворения публичных нужд, в связи с чем в современной литературе преобладает точка зрения о специальном характере пра-

¹⁸ См.: Рябов К. И. Еще раз о правоспособности, дееспособности и правосубъектности. Закон. 2012. № 9. С. 130–135.

¹⁹ См.: Тотьев К. Легитимация субъектов предпринимательской деятельности. Законность. 2002. № 12. С. 10–15.

²⁰ Цит. по: Инжиева Б. Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. проф. А. Я. Рыженкова. М.: Юстицинформ, 2014. С. 28.

воспособности публично-правовых субъектов.

Так, В. Г. Голубцов на основании тезиса об ограничении случаев выступления публично-правовых образований в гражданском обороте исключительно необходимостью осуществления публичных функций, в рамках реализации которых полномочия государственных органов на участие в гражданских правоотношениях исчерпывающе определены нормами законодательства, имеющими публично-правовую принадлежность, постулирует вывод об особом характере их правоспособности²¹.

О. Н. Алдошин определяет гражданскую правоспособность публично-правовых образований как специальную, в силу чего они могут иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют статутным целям их деятельности и публичным интересам²².

В практике Конституционного Суда РФ первым судебным решением, в котором затрагивался вопрос правоспособности публично-правовых образований, было Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1997 г. № 139-О²³, в котором указывалось, что Российская Федерация,

²¹ См.: Голубцов В. Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: Автореф. дисс... д-ра юрид. наук: 12.00.03. М., 2008. С. 10–11.

²² См.: Алдошин О. Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте. Журнал российского права. 2001. № 1. С. 23–25.

²³ Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1997 г. № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке

субъекты РФ и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы. При этом по смыслу п. 2 ст. 124 ГК РФ к властвующим субъектам, участвующим в гражданских отношениях, применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Развивая изложенную позицию в п. 4 Определения Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 168-О²⁴, Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что по смыслу ч. 1 ст. 34 Конституции РФ одно и то же лицо не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли.

В п. 2 Определения Конституционного Суда РФ от 2 но-

конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе»». Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

²⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 168-О «По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой п. 1 и п. 2 ст. 1015 Гражданского кодекса РФ». Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

ября 2006 г. № 540-О²⁵ Конституционный Суд РФ установил, что федеральный законодатель, разграничивая в соответствии с Конституцией РФ полномочия между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, учитывает природу и цели РФ и субъектов РФ как публичных образований, предназначение которых – осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей.

В силу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П²⁶, при осуществлении нормативного регулирования

²⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности ст. 1, частей шестой и восьмой ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»» и ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы»». Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

в области разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ федеральный законодатель, исходя из предназначения государственной собственности как экономической основы для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, правомочен устанавливать особенности правосубъектности РФ и субъектов РФ в сфере частного права, с тем чтобы на конкретном этапе развития государства достичь поставленных целей и выполнения задач общегосударственного масштаба.

Конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований – Российской Федерации и субъектов РФ.

В п. 4 Определения Конституционного Суда РФ от 3 июля 2008 г. № 734-О-П²⁷ был сделан следующий вывод: к публичным образованиям, согласно практике Европейского суда по правам человека, следует относить любые органы власти, осуществляющие общественно значимые функции (Постановления от 29 июня 2004 г. по делу «Жовнер (Zhovner) против Украины» и по делу «Пивень (Piven) против Украи-

²⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2008 г. № 734-О-П «По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав ст. 151 Гражданского кодекса РФ». СЗ РФ. 02.02.2009. № 5. Ст. 678.

ны», от 21 июля 2005 г. по делу «Яворивская (Yavorivskaya) против России»; решение от 16 сентября 2004 г. по делу «Герасимова (Gerasimova) против России»). Однако согласно российскому законодательству органы государственной и муниципальной власти не включаются в состав публично-правовых образований.

Механизм обеспечения публичных интересов при реализации гражданской правоспособности публично-правовых образований состоит в закреплении определенной компетенции за государственными и муниципальными органами. Как следует из буквального смысла ст. 125 ГК РФ, органы публично-правовых образований действуют в гражданских правоотношениях от имени публично-правовых образований в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

В практике последних лет прослеживается тенденция наделения их статусом юридического лица. Возникает вопрос о допустимости такого подхода, и если ответ на первый вопрос утвердителен, то второй – о возможном знаке равенства между терминами «орган публичной власти» и «юридическое лицо публичного права» в гражданско-правовой науке.

В ГК РФ публично-правовые образования позиционируются в качестве особых субъектов гражданского права. Вместе с тем следует отметить, что конструкция «особого лица» таит в себе и ряд проблем, поскольку не определив, в чем конкретно состоят особенности публично-правовых образо-

ваний как субъектов гражданского права, законодатель распространил на них действие норм, которые определяют участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК РФ).

Существует и точка зрения, согласно которой публично-правовые образования являются особой разновидностью юридических лиц – юридическими лицами публичного права. В доктрине предлагается определение юридического лица публичного права, указываются его отличия от юридического лица частного права, касающиеся порядка создания юридического лица публичного права, особенностей субъектного состава, организационной структуры, форм ответственности и т. д.²⁸

В настоящее время в России органы государственной власти и местного самоуправления, наделенные компетенцией действовать от имени публично-правовых образований, в т. ч. заключать договоры и совершать иные сделки, нередко одновременно являются юридическими лицами без уточняющего определения о том, что это юридические лица с особым статусом или юридические лица публичного права.

В ряде правовых актов юридическими лицами провозглашаются органы публичной власти²⁹. Но этот подход не яв-

²⁸ См.: Чиркин В. Е. Публичный и частный интересы юридических лиц, выполняющих публичные функции. Журнал российского права. 2013. № 1. С. 9–16.

²⁹ Ст. 41, п. 9 ст. 35, п. 7 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-

ляется общераспространенным в пределах Российской Федерации. Так, ни Федеральное собрание Российской Федерации, ни Президент России, ни Правительство России не считаются юридическими лицами, тогда как аналогичные региональные органы власти, напротив, признаны таковыми в силу п. 7 ст. 4, п. 4 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁰. Одновременно, п. 17 Положения об Администрации Президента Российской Федерации гласит: «Администрация является юридическим лицом»³¹. На уровне субъекта Российской Федерации встречается и иная формулировка: представительный орган вла-

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; п. 7 ст. 4, п. 4 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; п. 2 ст. 2 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»; ст. 1 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; ст. 11.1, п. 12 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». СПС «Консультант Плюс».

³⁰ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». СЗ РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

³¹ Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». СЗ РФ. 12.04.2004. № 15. Ст. 1395.

сти, орган исполнительной власти и органы местного самоуправления обладают правами юридического лица³².

Следует упомянуть и о сложности установления содержания терминов «организационная структура», «организационно-правовая форма», «организационно-правовые формы деятельности», о чем применительно к органам исполнительной власти пишет А. А. Старовойтов³³. В частности, в правовой науке не выработано единых критериев типологии органов власти, что приводит к разнообразной и не отвечающей функциям государственного управления практике их организации и дестабилизирует саму властную систему. Согласно предложенному А. А. Старовойтовым определению, под организационно-правовой формой органа власти следует понимать установленный государством способ учреждения органа власти, определяющей правовое положение, внутреннюю организацию и содержание его деятельности. Дефиниция «организационно-правовая форма» отражает следующие признаки органа власти: организационное единство; функциональное предназначение; организационную и имущественную обособленность; компетенционную самостоятельность, дающую право осуществлять государственное управление от имени государства; самостоятельность юридической ответственности перед государством,

³² Устав (Основной закон) Самарской области. СПС «Консультант Плюс».

³³ См.: Старовойтов А. А. К проблеме типологии органов исполнительной власти. М.: Юрист, 2013. № 19. С. 45.

гражданами и юридическими лицами³⁴.

Органы публичной власти, совершающие сделки в интересах публично-правового образования и при осуществлении своих властных полномочий, создают права и обязанности по данной сделке у публично-правового образования в целом, независимо от того, обладают ли данные органы власти статусом юридического лица. Более того, наделение их таким статусом не соответствует ни задачам и целям их деятельности, ни их юридической природе³⁵.

Защищаемые гражданским правом интересы органа публичной власти есть публичные интересы в целом, а иных правомерных интересов у органа публичной власти быть не должно.

Орган публичной власти можно рассматривать как сторону договора при условии его заключения компетентным органом публичной власти в любом из следующих случаев: а) если он прямо назван в качестве стороны договорного отношения; б) если из содержания договора прямо следует, что он заключался органом публичной власти в интересах публично-правового образования; в) из существа организационных отношений, предшествовавших заключению договора, для контрагента было очевидным, что стороной договорного

³⁴ Там же. С. 45, 46.

³⁵ См. подробнее: Слыщенко В. А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов. Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 58–91.

отношения будет орган публичной власти, представляющий публично-правовое образование³⁶.

Хотя ст. 125 ГК РФ указывает, что органы публичной власти приобретают права и осуществляют обязанности от имени публично-правовых образований, это не свидетельствует об отношении представительства (ст. 182 ГК РФ) между органом публичной власти как представителем и публично-правовым образованием как представляемым.

Следует стремиться к закреплению в законодательстве такой модели участия публично-правового образования в гражданском обороте, в соответствии с которой реальным носителем прав и обязанностей по совершенной гражданско-правовой сделке является само публично-правовое образование. Оно же должно отвечать за ненадлежащее исполнение обязательств по сделке или принимать на себя последствия ее недействительности. В противном случае стабильность оборота, а также доверие его участников к публично-правовым образованиям будут подорваны. Единым субъектом прав и обязанностей должно стать само публично-правовое образование, которое будет им оставаться независимо от того, меняет ли оно органы, посредством которых реализовывалась правоспособность публично-правового образования.

³⁶ См. подробнее: Болдырев В. А. Органы власти как участники гражданского оборота и выразители интересов публичных образований. Право и экономика. 2011. № 6. С. 33–37.

В качестве юридического лица орган публичной власти самостоятельно отвечает по совершенным им сделкам находящимися в его распоряжении денежными средствами, при недостаточности которых субсидиарную ответственность несет государство (п. 2 ст. 120 ГК РФ). Из-за этого предписания по обязательствам, возникшим из сделок органа публичной власти, казну можно привлечь к гражданско-правовой ответственности лишь не добившись прежде удовлетворения за счет выделенных органу публичной власти денежных средств. Это ставит публично-правовое образование в привилегированное положение по сравнению с юридическими лицами.

Конструкция юридического лица и его ответственности создает известную опасность для имущественного оборота, «ибо учредители заведомо ограничивают свою ответственность перед всеми другими его участниками, по сути, перекладывая на них свои имущественные риски. Поэтому использование конструкции юридического лица всегда связано с определенными ограничениями, составляющими известные гарантии для участников имущественных отношений от возможных злоупотреблений этим институтом (к числу которых относится, в частности, требование наличия минимального уставного капитала). Иными словами, практическое применение института юридического лица должно опираться на некоторый баланс интересов предпринимателей, участвующих в экономической деятельности под мас-

кой юридического лица, и всех остальных участников этой деятельности, в т. ч. граждан-потребителей»³⁷.

Публично-правовому образованию не нужен статус юридического лица, чтобы быть признанным самостоятельным субъектом публичного права. Поэтому применение правил о юридических лицах в отношении публично-правовых образований служит одной единственной цели – придать им статус субъектов гражданско-правовых отношений исключительно в связи с их участием в гражданском обороте. Рассмотрение юридической личности публично-правовых образований в иных аспектах не имеет теоретического и практического смысла, а наличие публичного элемента в таких юридических лицах не меняет их сути³⁸.

Что касается органов и структур публично-правовых образований, то в публичных правоотношениях они не могут признаваться самостоятельными субъектами, т. к. в публично-властных правоотношениях субъектом является само публично-правовое образование. Органы и учреждения не обладают своей самостоятельной публично-властной волей, а реализуют волю публично-правовых образований; не имеют своей правоспособности, а реализуют правоспособность последних. В противном случае следовало бы признать, что

³⁷ Суханов Е. А. О Концепции развития законодательства о юридических лицах. Журнал российского права. 2010. № 1. С. 9.

³⁸ См.: Михайленко О. В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве. Журнал российского права. 2011. № 3. С. 109–117.

правоспособность, например государства, поделена и распределена между его органами и учреждениями, выступающими в своей сфере самостоятельными субъектами властвования.

Органы публичной власти не обладают главными характеристиками субъекта гражданского права. В соответствии с п. 2 ст. 1 ГК РФ субъекты гражданского права приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе, свободно устанавливая свои права и обязанности на основе договора и определяя любые, не противоречащие законодательству, условия договора. Согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ участие субъекта гражданского правоотношения должно быть основано на автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Ни того ни другого у органов публичной власти нет.

В связи с вышесказанным можно отметить, что использование термина «юридическое лицо» для характеристики публичного субъекта приводит к затруднениям в теории и правоприменительной практике. В целях наилучшего регулирования участия публично-правовых образований и органов публичной власти в гражданском обороте, в который они вступают лишь для удовлетворения публичных нужд, всегда следует осознавать и обозначать разницу между этими институтами, один из которых укоренен в праве частном, другой же имеет сугубо публично-правовую природу.

1.2. Общие вопросы гражданско-правовой ответственности

С учетом сущности гражданского права, которая состоит в том, что оно специальными юридическими средствами обеспечивает участие лиц в общественных отношениях в качестве субъектов, обладающих имущественной самостоятельностью, наделенных гражданской правоспособностью и субъективными правами, достаточными для удовлетворения признаваемых законом интересов участников соответствующих отношений, гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений следует считать дозволительным.

Гражданско-правовая диспозитивность выражается в определенной законом свободе усмотрения участников отношений в осуществлении правоспособности, субъективных прав, определении содержания правоотношений. Юридическая инициатива означает признанную законом способность участников отношений собственными правомерными действиями устанавливать, изменять, прекращать гражданские права и обязанности. Юридическое равенство субъектов гражданского права состоит в том, что они выступают в качестве не подчиненных друг другу лиц.

Приведенные черты гражданско-правового метода характеризуют гражданско-правовую ответственность. Гражданское право регулирует отношения между равноправными и

независимыми субъектами даже тогда, когда обязанным лицом выступает публичное образование, его органы и должностные лица.

Следовательно, гражданско-правовая ответственность представляет собой ответственность одного участника гражданского правоотношения перед другим, ответственность правонарушителя перед потерпевшим. Санкция, применяемая за допущенное нарушение, имеет своей целью восстановление или компенсацию нарушенного права потерпевшего.

Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов может быть выделена в качестве подвида гражданско-правовой ответственности из-за специфики правосубъектности и источника имущественной самостоятельности ответственной стороны.

Вопросы ответственности публично-правовых образований должны быть разделены на те, которые связаны с его участием в гражданских правоотношениях, в которых реализуется его гражданская правосубъектность, и те, которые связаны с его ответственностью как субъекта публичного права³⁹.

У этих подвигов гражданско-правовой ответственности публичных субъектов различные основания и правовое регулирование. Если ответственность публичного субъекта как

³⁹ Гражданское право России (часть 1): Курс лекций: Учебное пособие /Под ред. А. А. Мохова. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003.

участника публичных отношений, причинившего вред в результате своей властно-распорядительной деятельности, регулируется специальными нормами ГК РФ (ст. 16, 1069 ГК РФ), то в случае привлечения данного субъекта к ответственности как участника сугубо частноправовых отношений следует руководствоваться общими правилами и нормами (ст. 15, 124, 393 ГК РФ и др.).

Однако при обращении к проблематике отраслевой гражданско-правовой ответственности начать необходимо с определения родового понятия. Термином «ответственность» может обозначаться одновременно несколько самостоятельных социальных явлений невероятно широкого спектра от юридической ответственности за правонарушения до управленческой и личной ответственности за порученное дело.

Единого понимания юридической ответственности в теории права и в отраслевых юридических науках до настоящего времени нет.

Не выработано и общей точки зрения по многим принципиальным вопросам: правовая природа юридической ответственности, место юридической ответственности в механизме правового регулирования и др. При этом юридическая ответственность является одной из основных научных категорий, используемых в теории права и отраслевых юридических науках, поэтому вопрос о том, какой смысл вкладывается в понятие юридической ответственности, является вопро-

сом методологии любого фундаментального или прикладного исследования, т. к. содержание данного понятия определяет наполнение конкретных механизмов ответственности, ее место и роль в системе права.

Обеспеченность нормы права средствами государственного принуждения является одной из наиболее специфических особенностей права, определяющей его место в системе социальных норм. Правовое регулирование любых общественных отношений, связанное с механизмом трансформации правовых предписаний в плоскость фактических отношений, предусматривает, что каждое субъективное право в случае его нарушения обеспечивается возможностью его принудительного восстановления или защиты. Особенности регулирования отношений нормами гражданского права обусловлены спецификой как самой сферы, т. е. предмета правового регулирования, так и характерными чертами метода гражданско-правового регулирования⁴⁰.

Проблема юридической ответственности рассматривалась в трудах С. С. Алексеева, С. Н. Братуся, Ю. А. Денисова, О. С. Иоффе, О. Э. Лейста, Н. С. Малеина, П. Е. Недбайло, И. С. Самощенко, В. А. Тархова, М. Х. Фарукшина, М. Д. Шаргородского, Л. С. Явича и других авторов.

Можно выделить три основных направления в понимании юридической ответственности. Представители первого

⁴⁰ См.: Кузнецова Н. С. Гражданско-правовая ответственность: понятие, условия и механизм применения. Ежегодник украинского права. 2011. № 3. С. 119.

направления (О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, Л. С. Явич и др.) связывают юридическую ответственность с противоправным поведением, правонарушением, которое влечет за собой государственное принуждение и наказание. Таковую ответственность в теории права принято называть «негативной» или «ретроспективной».

Представители второго направления (Р. И. Косолапов, В. С. Марков, Н. И. Матузов, П. Е. Недбайло, Н. А. Слободчиков и др.) рассматривают юридическую ответственность в более широком плане – как понятие двухаспектное, включающее помимо ответственности «негативной» ответственность «позитивную» («активную», «перспективную»). Она представляется уже не только как последствие негативно-го явления, как реакция государства на совершенное правонарушение, а как явление позитивное, предполагающее сознательное, ответственное отношение индивида к своим поступкам, т. е. это основа поведения субъектов, исключающая нарушение правовых предписаний.

С. С. Алексеев предлагал выделять, так называемую, позитивную ответственность, под которой понимается неуклонное, строгое, предельно инициативное осуществление всех обязанностей⁴¹.

Напротив, М. А. Краснов, придерживаясь широкого понимания юридической ответственности, выступал против

⁴¹ См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т 1. М.: Юрид. лит., 1972. С. 371.

попыток ее дробления на аспекты, стороны и т. п., распределения ответственности на позитивную и негативную, описывая ее как связь между двумя субъектами, при которой одна сторона, обладающая свободой воли и выбора, обязывается в силу своего правового положения строить поведение в соответствии с ожидаемой моделью, а другая сторона контролирует и оценивает такое поведение и его результаты, а в случае отрицательной оценки и наличия вины вправе определенным образом реагировать⁴².

Длительная дискуссия среди юристов по данной проблеме так и не привела к выработке единой концепции юридической ответственности. В отечественном правоведении нет единого определения понятия «юридическая ответственность». При этом каждая из упомянутых теорий использует свой понятийно-категориальный аппарат, позволяющий осуществить содержательный анализ предмета исследования на ее собственном языке, что значительно усложняет задачу исследователя⁴³.

Верным представляется заключение В. В. Лазарева, который указал на то, что в процессе познания всегда существует возможность увлечься какой-то одной стороной явления, превознести ее, не заметить или пренебречь другими. В этом

⁴² См.: Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства (Методологические подходы). 2-е изд. М.: Институт государства и права РАН, 1995. С. 26.

⁴³ См.: Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. С. 9.

заключается источник многообразных определений, что само по себе неплохо, если при этом не искажается общая картина, если такое одностороннее определение не претендует заменить все другие, стать единственно правильным, играть роль всеобщего⁴⁴.

Дефиниции юридической ответственности разнятся по причине того, что в качестве «ядра» этого понятия можно выделить и содержательную сторону юридической ответственности, и тогда акцент сместится на претерпевание мер государственно-властного характера за совершенное правонарушение, и процесс ее реализации (применение санкций), и форму реализации (правоотношение), и цели и результаты ее действия (правомерное поведение, ответственное отношение к своим обязанностям, что приводит уже к понятию позитивной ответственности).

Помимо вышеперечисленных «углов зрения», от которых зависит понимание и выделение существенных признаков юридической ответственности, можно концентрировать внимание как на «активной» стороне ответственности, определяя ее как государственную реакцию на совершенное правонарушение, проявляющуюся в негативной оценке и осуждении противоправного поведения, а также в применении санкций, так и на «пассивной» стороне – обязанности правонарушителя претерпевать меры государственно-властного

⁴⁴ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1996. С. 101.

характера и само претерпевание этих мер, что приведет к восприятию ответственности как кары, наказания правонарушителя. В сущности же юридическая ответственность как правовое явление существует объективно в диалектическом единстве активной и пассивной сторон⁴⁵.

Существующие концепции юридической ответственности имеют не только гносеологическое, но и прикладное значение, причем каждый подход ориентирован на свой субъект (группу субъектов). Подход к пониманию юридической ответственности как новой специфической обязанности, возникающей в связи с совершением правонарушения, принципиально важен для законотворческой практики, особенно для конструирования норм права в отраслях, где преобладают имущественные санкции и где стороны состоят в определенных отношениях (т. е. имеют права и обязанности до правонарушения).

Методологический подход, при котором ответственность рассматривается как применение санкций, ориентирован, прежде всего, на правоприменителя, когда на первый план выдвигается обязанность уполномоченных государственных органов проявлять определенную активность для того, чтобы те неблагоприятные последствия, которые предусмотрены санкцией правовой нормы, с неизбежностью наступили для правонарушителя. Такой подход позволяет включить в

⁴⁵ Емельянов А. С., Черногор Н. Н. Финансово-правовая ответственность. М.: Финансы и статистика, 2004. С. 40.

содержание ответственности не только нормы материального права, но и процессуальные нормы.

Право как система общеобязательных правил поведения рассчитано не только на сознательное восприятие и безусловное выполнение субъектами. В случае, когда участниками общественных отношений допускается отклонение от этих предписаний, их нарушение либо поведение, входящее в противоречие с правовыми нормами и принципами, начинается действовать юридическая ответственность как важнейшая подсистема в механизме правового регулирования.

Основная проблема, с которой сталкиваются исследователи юридической ответственности, состоит в определении ее роли в обеспечении законности, в предупреждении и пресечении правонарушений, а также в устранении их общественно вредных последствий. Это объясняется сложностью задачи установить место юридической ответственности в механизме правового регулирования, в ее соотношении с такими правовыми категориями, как субъективное право, юридическая обязанность, правоотношение.

Юридическая ответственность в качестве вида социальной ответственности представляет собой особый вид государственного принуждения, состоящий в претерпевании субъектом права отрицательных последствий, предусмотренных санкцией правовой нормы, и осуществляемый в форме охранительного правоотношения⁴⁶. Она неразрывно

⁴⁶ См.: Радько Т. Н. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Ака-

связана с определенными правовыми последствиями для субъектов права, поэтому при исследовании проблем юридической ответственности неизбежно приходится рассматривать сами последствия неправомерного (а в случаях, предусмотренных в законе, и правомерного) поведения субъектов.

Юридическая ответственность сопряжена с применением государственного принуждения. Более того, многие специалисты в области юридической ответственности говорят, что она есть мера государственного принуждения или же само применение таких мер (санкций). Применительно к государственному принуждению споры идут только по вопросу о том, все ли меры государственного принуждения направлены на обеспечение реализации юридической ответственности или только те из них, которые закреплены в санкциях правовых норм.

В дефинициях юридической ответственности она зачастую отождествляется с обязанностью, карой, принуждением, санкцией нарушенной правовой нормы.

Однако каждый из перечисленных правовых феноменов имеет самостоятельное значение, обладает специфическими признаками, выполняет особенные функции в правоохранительном механизме, хотя элементы этих правовых явлений имеют ряд сходных моментов с юридической ответственностью⁴⁷.

демический проект, 2005. С. 708.

⁴⁷ См.: Радько Т. Н. Указ. соч. С. 703.

«Неотвратимость ответственности за нарушение норм права – необходимое условие законности, воспитания граждан, должностных лиц в духе подлинного уважения к закону» – писал С. Н. Братусь в знаковой работе «Юридическая ответственность и законность»⁴⁸. Сколь единодушно понимание роли юридической ответственности во всех отраслях права, столь же многовариантно восприятие ее природы. В свою очередь, по утверждению С. Н. Братуся, «наибольшее число спорных проблем, относящихся к уяснению природы юридической ответственности и имеющих не только теоретическое, но и практическое значение, возникают в сфере гражданско-правовой ответственности и в соприкасающихся с этой сферой иных видах имущественной ответственности»⁴⁹. Следствием дискуссионности проблемы понимания юридической ответственности в общей теории права явилась неоднозначная ее трактовка в гражданско-правовой науке.

В. П. Грибанов определял гражданско-правовую ответственность как одну из форм государственного принуждения, связанную с применением санкций имущественного характера, направленных на восстановление нарушенных прав и стимулирование нормальных экономических отношений юридически равных участников гражданского оборота⁵⁰.

⁴⁸ Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М.: Юрид. лит., 1976. С. 6.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ См.: Гражданское право: Учебник. Т. 1 /Под ред. Е. А. Суханова. М.: Изд-

Б. И. Путинский указывал, что хотя гражданско-правовая ответственность может быть реализована в бесспорном (неисковом) порядке и даже добровольно возложена на себя должником путем уплаты суммы неустойки или убытков потерпевшей стороне, это не меняет ее государственно-принудительного характера⁵¹.

Наряду с широким подходом к понятию гражданско-правовой ответственности в юридической литературе существуют и определения данного явления в узком смысле. В частности, М. И. Брагинский отмечал, что ответственностью называют установленные законом меры имущественного воздействия на должника⁵².

Согласно дефиниции О. С. Иоффе, гражданско-правовая ответственность есть санкция за правонарушение, вызывающая для нарушителя отрицательные последствия в виде лишения субъективных гражданских прав либо возложения новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей⁵³. При этом понятие отрицательных последствий он ассоциировал либо с заменой неисполненной правонарушителем обязанности новой, либо с лишением права, из которого

во БЕК, 1993. С. 172–173.

⁵¹ Путинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М.: Юрид. лит., 1984. С. 137.

⁵² Гражданское право России: Курс лекций. Часть первая /Под ред. О.Н. Садикова. М.: Юрид. лит., 1996. С. 269.

⁵³ См.: Иоффе О. С. Обязательственное право. М.: Юрид. лит., 1975. С. 97.

вытекала нарушенная обязанность⁵⁴.

Важно, что ответственность является санкцией за нарушение гражданских прав, обеспеченной государственным принуждением или возможностью его применения. В ее основе лежит публичное осуждение поведения правонарушителя и стимулирование его к определенной деятельности в интересах общества. Привлечение к ответственности выражается в форме восстановления нарушенных интересов и установления отрицательных последствий для правонарушителя в целях обеспечения условий нормального развития регулируемых гражданским правом общественных отношений⁵⁵.

В гражданском праве существует самостоятельное материальное охранительное правоотношение, которое может возникать и развиваться как отдельно от регулятивного правоотношения (когда оно прекращается в результате нарушения права), так и наряду с ним (если регулятивная правовая связь не ликвидируется)⁵⁶.

Охранительное правоотношение по реализации мер гражданско-правовой ответственности представляет собой такую правовую связь, в которой по общему правилу участвует в

⁵⁴ Там же. С. 121.

⁵⁵ См.: Иоффе О. С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л.: Изд-во ЛГУ, 1955. С. 17.

⁵⁶ См.: Кархалев Д.Н. Охранительные обязательства по защите гражданских прав. Юридический мир. 2013. № 2. С. 27–29.

качестве управомоченной стороны потерпевший от правонарушения субъект, а в качестве обязанной – правонарушитель.

«К охранительным относят правоотношения, в рамках которых осуществляется предупреждение нарушений прав и законных интересов граждан и организаций, пресечение этих нарушений и защита нарушенных прав и интересов»⁵⁷. При этом защита (восстановление) нарушенного субъективного права достигается благодаря мерам принуждения, которые реализуются в рамках охранительных обязательств. Основываясь на охранительных нормах права, данные правоотношения (охранительные) по своей юридической сущности выступают правовой формой реализации как мер юридической ответственности, так и мер защиты субъективных прав⁵⁸. Охранительное правоотношение само по себе не защищает нарушенное право, а лишь обеспечивает его защиту, является механизмом, с помощью которого реализуются указанные меры и достигается восстановление нарушенного субъективного гражданского права.

Особенность данного правоотношения состоит в том, что оно возникает помимо воли участников правовой связи, т. е. при отсутствии соответствующего желания на его возникно-

⁵⁷ Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М.: Юрид. лит., 1976. С. 39.

⁵⁸ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: В 2-х т. Т 1. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. С. 268.

вание. Основанием являются юридические факты, указанные в законе.

Существование и реализация охранительного правоотношения связаны с восстановлением того положения, которое было до нарушения права. В этом заключается правовое значение охранительного правоотношения. Оно носит ретроспективный характер, т. е. возникает после нарушения (или создания угрозы нарушения) права. Потерпевший в данном правоотношении стремится лишь к тому, чтобы его право было восстановлено, а нарушитель имеет обязанность восстановить нарушенное субъективное право (либо правовое положение).

Содержание этого правоотношения составляют право потерпевшего требовать соответствующего имущественного возмещения и обязанность правонарушителя предоставить это возмещение. Для гражданского правонарушения, лежащего в основе ответственности, характерно то, что оно является нарушением норм не только объективного права, но также конкретного субъективного права, поэтому меры гражданско-правовой ответственности выступают одновременно средствами защиты субъективных гражданских прав.

Для охранительного правоотношения характерна некая производность его возникновения от регулятивной правовой связи, которая выражается в том, что оно возникает на основе абсолютного регулятивного правоотношения либо относительного регулятивного правоотношения. В первом

случае возникают охранительные деликтные или кондикционные правоотношения, во втором – охранительные правоотношения при нарушении договорных обязательств.

Однако, несмотря на то, что возникновение охранительного правоотношения ставится в зависимость от наличия регулятивного, дальнейшая его реализация не зависит от регулятивного правоотношения. Оно может прекращаться (при появлении охранительного) либо существовать одновременно с ним.

Независимое (от регулятивного) бытие охранительного правоотношения в частном праве обусловлено, прежде всего, тем, что правовое регулирование правоотношения осуществляется отдельными охранительными нормами ГК РФ, в которых содержится механизм реализации отдельных видов охранительных правоотношений (например, нормы глав 59, 60 ГК РФ).

Охранительная связь характеризуется, с одной стороны, производностью возникновения, но, с другой, независимостью осуществления правоотношения и самостоятельностью, поэтому охранительное правоотношение не является разновидностью регулятивного правоотношения и относится к самостоятельному виду гражданского правоотношения⁵⁹.

Гражданские правоотношения подразделяются на абсолютные, для которых характерно неопределенное число обя-

⁵⁹ См.: Кархалев Д. Н. Указ. соч. С. 28.

занных субъектов, и относительные, отличающиеся наличием конкретного субъекта на обязанной стороне. В относительных правоотношениях управомоченному лицу противостоят как обязанные строго определенные лица.

Любой вид охранительных правоотношений не может относиться к абсолютным правоотношениям, поскольку правонарушитель – это всегда одно или несколько конкретных лиц, которые должны восстановить нарушенное субъективное право. Следовательно, анализируемое правоотношение всегда является относительным правоотношением, в котором требование адресовано к конкретному лицу (лицам). Это лицо является обязанной стороной в охранительном правоотношении, в силу которого оно обязано совершить определенные действия по восстановлению нарушенного права. В охранительном правоотношении нарушенное право восстановить путем пассивного поведения (бездействия) невозможно, поскольку требуются активные действия для защиты нарушенного права (например, возмещение вреда и т. п.), т. е. охранительная связь является правоотношением активного типа⁶⁰. Для охранительного правоотношения характерно то, что реализация права потерпевшего возможна при совершении действий со стороны обязанного субъекта. Потерпевший обладает в охранительном правоотношении правом требовать от обязанного совершения действий по защите нарушенного гражданского права (или вос-

⁶⁰ См.: Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 109.

становления положения, существовавшего до нарушения). Правонарушитель совершает определенные действия по защите нарушенного права потерпевшего лица, чем удовлетворяет интерес последнего, заключающийся в восстановлении нарушенного права. В таком смысле охранительное правоотношение является обязательственным правоотношением (обязательством) и соответствует его определению в ст. 307 ГК РФ.

К охранительным обязательствам относятся не только деликтное и кондикционное обязательство, любая правовая связь, возникшая из неправомерного юридического действия, является охранительным обязательством (охранительным правоотношением), в т. ч. возникшая при нарушении вещных и личных неимущественных прав⁶¹.

В отличие от отраслей публичного права, в которых также возникают охранительные правоотношения, охранительная связь не является властным отношением. Оно возникает между правонарушителем и потерпевшим на основе юридического равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности его участников. Публичные субъекты вступают в охранительное правоотношение лишь как собственники, равные среди прочих субъектов участники имущественного оборота.

Восстановление нарушенного права в охранительном правоотношении достигается путем применения мер принужде-

⁶¹ Кархалев Д. Н. Указ. соч. С. 29.

ния. Все меры правового воздействия в гражданском праве реализуются только в рамках охранительных правоотношений. Защита (восстановление) субъективного права достигается благодаря мерам принуждения (меры защиты, меры ответственности, меры самозащиты и меры оперативного воздействия), которые реализуются в рамках охранительных обязательств. Мера принуждения – это лишь один из элементов механизма под названием «охранительное правоотношение» (причем необязательный, поскольку защита права может быть осуществлена в добровольном порядке).

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.