

СУБЪЕКТЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируется понятие публично-правовых образований как субъектов гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов; рассматриваются разновидности субъектов-представителей публичной власти, которые несут такую ответственность.

Ключевые слова: вред; публичная власть; юридическая ответственность; деликт; орган государственной власти; должностное лицо.

Необходимым условием стабильных отношений имущественного характера является законодательно установленная юридическая ответственность каждого субъекта гражданского оборота [11, с. 150].

Проблема гражданско-правовой (имущественной) ответственности государства тесно связана с определением его статуса как участника гражданско-правовых отношений. Так по мнению В.В. Долинской государство имеет некоторые права и обязанности, которые не могут принадлежать другим субъектам, и не может обладать рядом прав, которые принадлежат только физическим и юридическим лицам в силу их природы. Огромное значение имеет основания возникновения полномочия, характер компетенции органов и разграничение, когда государственный орган или иная государственная организация выступает в гражданском обороте от своего имени как юридическое лицо и когда от имени государства. Для реализации правосубъектности государства необходимо, чтобы: государственный орган или иной субъект вступил в гражданские отношения от имени государства, оперировал при этом государственным имуществом, приобретал права и обязанности для государства; ответственность в этих отношениях несло государство [12, с.178].

Как известно, действующее гражданское законодательство исходит из принципа множественности субъектов, имеющих статус «государства». К ним пунктом 1 статьи 124 ГК РФ отнесены Российская Федерация и ее субъекты (составляющие вместе с муниципальными образованиями категорию «публично-правовых образований»). Каждый из этих публично-правовых субъектов является собственником своего имущества (п. 2 ст. 212, статьи 214 и 215 ГК РФ), в связи с чем, в частности, исключается и его имущественная ответственность по обязательствам других публично-правовых образований (пункты 4 и 5

* Буркова Ольга Николаевна – студентка магистратуры ФГБОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права», 664003, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11, телефон: 89501308053, e-mail: oni-olga@yandex.ru.

ст. 126 ГК РФ). Данное положение предопределяет как необходимость участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, так и выступление в них на равных началах с другими, частными собственниками – гражданами и юридическими лицами (п. 1 ст. 124 ГК РФ), являющимися субъектами гражданского права [4].

Согласно ст. 53 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц [1].

Права личности, закрепленные в Конституции РФ, гарантирующие неприкосновенность лица в физическом его бытии и духовной сущности, зачастую нарушаются. Гражданам причиняется тяжкий и порой невосполнимый урон. Государство обязано защитить интересы своих граждан, предоставив им право требовать возмещения причиненного ущерба за счет государственной казны [13.с.27].

Ст. 16 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [4], убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Помимо общих положений о возмещении вреда, ГК РФ [5] содержит специальные нормы о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами (ст. 1069–1071).

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

Согласно ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается за счет казны РФ, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта РФ или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, предусмотренном законом. Следовательно, субъектом, обязанным воз-

мещать вред, согласно ст. 1070 ГК РФ является государство, а не конкретный государственный орган, причинивший вред [13.с.27].

Таким образом, законодателем создан гражданско-правовой институт ответственности публично-правовых образований перед гражданами и юридическими лицами.

Главную особенность деликтов, предусмотренных нормами статей 1069–1070 ГК РФ, составляет то обстоятельство, что в качестве причинителей вреда здесь выступают органы публичной власти либо обладающие властными полномочиями их должностные лица, действующие на основании и во исполнение своих властных (публичных) функций [10, с. 150].

Именно от этой особенности следует исходить при определении субъектного состава ответственности за вред, причиненный частному лицу противоправными действиями (бездействием) публично-правовых образований.

Определяя субъектом ответственности государство, публичная власть гарантирует сбалансированность правовой системы, стабильность установленных общественных отношений [13. с. 27].

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Таким образом, по принципу разделения властей органы государственной власти делятся на органы законодательной, исполнительной и судебной власти. По уровню власти органы государственной власти делятся на федеральные (органы государственной власти Российской Федерации) и региональные (органы государственной власти субъектов Российской Федерации).

Органами государственной власти являются органы власти, осуществляющие властные полномочия на федеральном и региональном уровнях. Исходя из смысла ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, а также суды Российской Федерации. Однако если Президент РФ – высшее должностное лицо РФ, не отнесенное Конституцией РФ к какой-либо ветви власти, то остальные органы власти являются высшими представителями трех ветвей власти.

Высший законодательный (представительный) орган РФ – Федеральное Собрание, состоящий из двух палат, единственный в своем роде. В свою очередь исполнительная власть в России осуществляется не только Правительством РФ, а системой федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [3], в структуру органов исполнительной власти РФ входят также федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. При этом в качестве непосредственных причинителей вреда могут выступать территориальные управления указанных органов исполнительной власти, имеющие статус юридических лиц.

Именно эти органы, наряду с Правительством РФ, по замыслу законодателя, выступают в качестве субъектов причинения вреда по ст. 1069 ГК РФ.

Разграничивая субъектов данных деликтов, следует иметь в виду, что норма ст. 1069 ГК РФ является общей по отношению к специальной норме, закрепленной в ст. 1070 ГК РФ. Иначе говоря, публично-правовые образования несут ответственность за причиненный ими вред на основании положений ст. 1069 ГК в том случае, если ответственность за конкретный деликт не содержит специальных признаков, перечисленных в ст. 1070 ГК РФ.

Итак, субъектами, которые несут гражданско-правовую ответственность за деликт, предусмотренный ст. 1070 ГК РФ, являются соответствующие органы исполнительной власти, в том числе правоохранительные органы, осуществляющие уголовное преследование, обладающие правомочием привлечения к уголовной ответственности, и иные органы исполнительной власти, которые согласно положениям Кодекса РФ об административных правонарушениях [6] правомочны осуществлять деятельность по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности, судебные органы невозможно причислить к числу субъектов ответственности за деликт, предусмотренный ст. 1069 ГК РФ.

Следует отметить, что исходя из конституционных положений (ст. 12 Конституции РФ), органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], под органами местного самоуправления следует понимать избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). В зависимости от вида муниципального образования органы местного самоуправления могут делиться на органы местного самоуправления городского или сельского поселения, муниципального района, городского округа либо внутригородской территории города федерального значения.

Учитывая изложенное, а также содержание п. 1 ст. 124 ГК РФ, публично-правовые образования являются полноправными участниками гражданского оборота, но и несут ответственность за причиненный ими гражданам или юридическим лицам вред.

Ст. 16 ГК РФ в качестве причинителей вреда, наряду с государственными органами и органами местного самоуправления, указывает и их должностные лица. Статус лица как должностного следует определять по его принадлежности к органу публичной власти и осуществлению властных полномочий. К должностным лицам относятся граждане, постоянно или временно, в том числе по специальному полномочию, осуществляющие функции представителя власти либо занимающие во властных органах должности, связанные с выполнени-

ем организационно-распорядительных функций вне этих органов (ср. примечание 1 к ст. 285 УК)[8].

Все иные организации, в том числе государственные и муниципальные учреждения, не являющиеся государственными органами или органами местного самоуправления (учреждения образования, здравоохранения, науки, культуры и т.д.), и их должностные лица отвечают за причиненный ими вред по правилам ст. 1068 ГК. Это же относится и к случаям причинения вреда работниками государственных органов или органов местного самоуправления, не обладающими властными функциями вне этих органов и потому не участвующими в административно-властных отношениях либо не являющимися должностными лицами [14].

Представляется, однако, что разграничением субъектов ответственности за деликты, предусмотренные статьями 1069–1070 ГК РФ, трудности при определении субъектного состава данных норм не исчерпываются, поскольку имущественный вред, причиненный гражданам и юридическим лицам незаконными деяниями органами государственной власти и органами местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответствующей казны (Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования), т.е. прежде всего за счет бюджетных денежных средств, а при их отсутствии – за счет иного составляющего казну имущества, кроме имущества, изъятого из оборота.

На сегодняшний день законодатель закрепил легальное понятие казны. Согласно абз. 2 п. 4 ст. 214 ГК РФ «средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну РФ, казну республики в составе РФ, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа».

Следовательно, можно сделать вывод, что казна РФ – это средства федерального бюджета, Пенсионного фонда РФ, фонда социального страхования и других государственных внебюджетных фондов РФ, Центрального банка РФ, золотой запас, алмазный и валютный фонды [9]. По мнению Е.А. Суханова, законодатель в ГК РФ понимает под казной именно «нераспределенное» государственное имущество, а не орган государства (казначейство) [10]. Таким образом, можно согласиться с выводом о том, что казначейство – это субъект, уполномоченный на определенные действия в отношении такого специфического объекта гражданского права, как казна.

В случаях, когда в соответствии с действующим ГК РФ или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны РФ или казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы.

Рассматривая дело в суде о возмещении вреда, причиненного указанными выше органами, необходимо более тщательно устанавливать орган, на который должно быть возложено его возмещение. Нередко суды ошибаются в выборе субъекта, обязанного возместить вред. Особую актуальность данная проблема обрела в современных условиях. Причиной этому является вступление в дейст-

вие Бюджетного кодекса РФ, который изменил порядок возмещения ущерба, причиненного гражданину. Согласно Бюджетному кодексу РФ по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями государственных органов и должностных лиц, в суде от имени казны РФ выступают соответствующие главные распорядители средств федерального бюджета по подведомственной принадлежности.

Обобщая изложенное, можно сделать следующие выводы: законодатель наряду с общими основаниями гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований в гражданском праве выделяет специальные случаи деликтной ответственности государства, предусмотрел особый порядок наступления ответственности государства (иных публично-правовых образований) (ст. 16, 1069, 1070, 1071 ГК РФ). Исходя из толкования данных норм можно выделить субъектный состав данных деликтов: с одной стороны определен непосредственный субъект ответственности за причиненный вред, а с другой – субъект возмещения вреда в лице казны РФ, казны субъектов РФ или казны муниципального образования. Именно в этом проявляется специфика деликтной ответственности публично-правовых образований и особенности возмещения причиненного ими вреда.

Список использованной литературы

1. Конституция РФ от 12.12.1993 г. //СЗ РФ. – 2014. – №15. – Ст. 1691.
2. Бюджетный кодекс РФ: ФЗ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 03.02.2014 г. № 1-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
3. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (в ред. от 30.09.2013) // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.
4. Гражданский кодекс РФ. Часть первая: ФЗ от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.11.2011 г. № 363-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс РФ. Часть вторая: ФЗ от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.12.2013 г. № 416-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Кодекс РФ об административных правонарушениях : ФЗ от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. ФЗ от 12.03.2014 № 33-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.12.2013 № 416-ФЗ) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
8. Уголовный Кодекс РФ: ФЗ-63 от 13.06.1996 г. О судебной системе Российской Федерации : ФКЗ от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. ФЗ от 03.02.2014 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
9. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга

и муниципальную собственность», п. 1 раздела II (приложение № 1) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. N 3. С. 94

10. Право собственности отдельных лиц // Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1995. С. 277.

11. Синенко В. С. Наличие вины как условие ответственности за вред, причиненный актами публичной власти // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2009. – № 9. – С. 150–155.

12. Долинская В.В. Развитие института правосубъектности и его значение для гражданского оборота // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – 2011. – С. 172–181.

13. Карачев А.В. Особенности ответственности государства за вред, причиненный незаконными действиями должностных лиц государственных органов // Государственная власть и местное самоуправление. - М.: Юрист, 2010, № 1. – С. 27–29

14. Суханов Е.А. Гражданское право // Гражданское право: учеб. / под ред. Е.А. Суханова: в 4 т. Т.4. – М., 2008 г.