

**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](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	4
Введение	5
Глава 1. Понятие гражданско-правовой ответственности публичных субъектов	8
1.1. Гражданская правоспособность публично-правовых образований и органов публичной власти	8
1.2. Общие вопросы гражданско-правовой ответственности	16
1.3. Основание гражданско-правовой ответственности публичных субъектов	25
1.4. Меры гражданско-правовой ответственности публичных субъектов	37
1.5. Вина и безвиновная ответственность публичных субъектов	42
Конец ознакомительного фрагмента.	48

# **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 значимости<sup>1</sup>.

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 нормативное обеспечение участия публичных субъектов в гражданско-правовых отношениях, а также гражданско-правовой ответственности публичных субъектов<sup>2</sup>.

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 публичные 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 взаи-

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

мосвязи между элементами системы, выступающей в виде ее неотъемлемой качественной характеристики<sup>3</sup>.

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, свидетельством 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 праве<sup>4</sup>.

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 связей<sup>5</sup>.

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.

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.

---

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

<sup>4</sup> См.: Хохлов В. А. Ответственность за нарушение договора по гражданскому праву. Тольятти: Волжский университет им. В. И. Татищева, 1997. С. 300.

<sup>5</sup> Чельшев М. Ю. Указ. соч. С. 122.

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 доктрине<sup>6</sup>, 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»<sup>7</sup> для обозначения Российской 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 власти<sup>8</sup>.

Термин «должностное лицо» встречается в текстах многих нормативных актов, но далеко не всегда в них он употребляется в одном и том же смысле. Наиболее исчерпывающим образом определение должностного лица дано в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ)<sup>9</sup>: «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

---

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

<sup>7</sup> Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

<sup>8</sup> 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 г. № 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).

<sup>9</sup> СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

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. 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 носителями<sup>10</sup>.

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»<sup>11</sup>, 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, причиненного 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 представителя<sup>12</sup>. 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 самим 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 несут обе стороны, а в рассматриваемом случае – только застрахованное лицо, как отмечал Н. И. Лазаревский<sup>13</sup>. К тому же, имущественная ответственность с публичного субъекта – страхователя опосредованно перекладывается на всех налогоплательщиков. Существеннейшим недостатком

---

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

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

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

<sup>13</sup> Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 190–193.

ком теории страхования в литературе называют то, что она априори допускает возможность незаконных действий органов власти, фактически дает санкцию на служебные злоупотребления и ошибки<sup>14</sup>.

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)<sup>15</sup>.

К началу XX века идея ответственности публичной власти за вред, причиненный при осуществлении правосудия и административного управления, получила признание практически во всех европейских государствах<sup>16</sup>.

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 правосубъектностью<sup>17</sup>. Термин «правосубъектность» используется в качестве интегрирующего понятия для право- и дееспособности<sup>18</sup>. 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 субъекта<sup>19</sup>.

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 договоры<sup>20</sup>.

Вступление публично-правовых субъектов в гражданские правоотношения обусловлено необходимостью удовлетворения публичных нужд, в связи с чем в современной лите-

---

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

<sup>15</sup> См.: Комягин Д. Л. Указ. соч.

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

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

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

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

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

ратуре преобладает точка зрения о специальном характере правоспособности 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 правоспособности<sup>21</sup>.

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 интересам<sup>22</sup>.

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-О<sup>23</sup>, в котором указывалось, что Российская Федерация, 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-О<sup>24</sup>, 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 ноября 2006 г. № 540-О<sup>25</sup> 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-П<sup>26</sup>, при осуществлении нормативного регулирования в

---

<sup>21</sup> 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.

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

<sup>23</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1997 г. № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе». Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда

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-П<sup>27</sup> 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 Украины», от 21 июля 2005 г. по делу «Яворивская (Yavorivskaaya) 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 образований 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 юридиче-

---

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.

<sup>27</sup> 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.

ского лица публичного права, особенностей субъектного состава, организационной структуры, форм ответственности и т. д.<sup>28</sup>

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 власти<sup>29</sup>. Но этот подход не является 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»<sup>30</sup>. Одновременно, п. 17 Положения об Администрации Президента Российской Федерации гласит: «Администрация является юридическим лицом»<sup>31</sup>. На уровне субъекта Российской Федерации встречается и иная формулировка: представительный орган власти, орган исполнительной власти и органы местного самоуправления обладают правами юридического лица<sup>32</sup>.

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. Старовойтов<sup>33</sup>. 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, гражданами и юридическими лицами<sup>34</sup>.

---

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

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

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Устав (Основной закон) Самарской области. СПС «Консультант Плюс».

<sup>33</sup> См.: Старовойтов А. А. К проблеме типологии органов исполнительной власти. М.: Юристъ, 2013. № 19. С. 45.

<sup>34</sup> Там же. С. 45, 46.

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 природе<sup>35</sup>.

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 отношения будет орган публичной власти, представляющий публично-правовое образование<sup>36</sup>.

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.

В качестве юридического лица орган публичной власти самостоятельно отвечает по совершенным им сделкам находящимся 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

---

<sup>35</sup> 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.

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

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 маской юридического лица, и всех остальных участников этой деятельности, в т. ч. граждан-потребителей»<sup>37</sup>.

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 сути<sup>38</sup>.

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 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.

---

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

<sup>38</sup> 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.

## 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 дозволи-тельным.

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 права<sup>39</sup>.

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

---

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

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 вопросом 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 регулирования<sup>40</sup>.

Проблема юридической ответственности рассматривалась в трудах С. С. Алексева, 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 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. Такую 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 негативного 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 обязанностей<sup>41</sup>.

Напротив, М. А. Краснов, придерживаясь широкого понимания юридической ответственности, выступал против попыток ее дробления на аспекты, стороны и т. п., разделения 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 дру-

---

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

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

гая сторона контролирует и оценивает такое поведение и его результаты, а в случае отрицательной оценки и наличия вины вправе определенным образом реагировать<sup>42</sup>.

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 исследователя<sup>43</sup>.

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 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 всеобщего<sup>44</sup>.

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 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 сторон<sup>45</sup>.

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

---

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

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

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

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

позволяет включить в 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, начинает 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 правоотношения<sup>46</sup>. Она неразрывно 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 ответственностью<sup>47</sup>.

«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»<sup>48</sup>. 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»<sup>49</sup>. Следствием дискуссионности

---

<sup>46</sup> См.: Радько Т. Н. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Академический проект, 2005. С. 708.

<sup>47</sup> См.: Радько Т. Н. Указ. соч. С. 703.

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

<sup>49</sup> Там же.

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 оборота<sup>50</sup>.

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 характера<sup>51</sup>.

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 должника<sup>52</sup>.

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 обязанностей<sup>53</sup>. При этом понятие отрицательных последствий он ассоциировал либо с заменой неисполненной правонарушителем обязанности новой, либо с лишением права, из которого вытекала нарушенная обязанность<sup>54</sup>.

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 отношений<sup>55</sup>.

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)<sup>56</sup>.

Охранительное правоотношение по реализации мер гражданско-правовой ответственности представляет собой такую правовую связь, в которой по общему правилу участвует в 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»<sup>57</sup>. При этом защита (восстановление) нарушенного субъективного права достигается благодаря мерам принуждения, которые реализуются в рамках охранительных обязательств. Основываясь на охранительных нормах

---

<sup>50</sup> См.: Гражданское право: Учебник. Т. 1 /Под ред. Е. А. Суханова. М.: Изд-во БЕК, 1993. С. 172–173.

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

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

<sup>53</sup> См.: Иоффе О. С. Обязательственное право. М.: Юрид. лит., 1975. С. 97.

<sup>54</sup> Там же. С. 121.

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

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

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

права, данные правоотношения (охранительные) по своей юридической сущности выступают правовой формой реализации как мер юридической ответственности, так и мер защиты субъективных прав<sup>58</sup>. 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 возникновение. 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 правоотношения<sup>59</sup>.

Гражданские правоотношения подразделяются на абсолютные, для которых характерно неопределенное число обязанных субъектов, и относительные, отличающиеся наличием конкретного субъекта на обязанной стороне. В относительных правоотношениях управомоченному лицу противостоят как обязанные строго определенные лица.

---

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

<sup>59</sup> См.: Кархалев Д.Н. Указ. соч. С. 28.

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 типа<sup>60</sup>. 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 восстановления 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 прав<sup>61</sup>.

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 принуждения. 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).

Следует полностью поддержать вывод Д. Н. Кархалева о том, что данное правоотношение в своем содержании имеет право на защиту и обязанность по восстановлению права, которых не было до правонарушения. Права и обязанности не могут существовать вне правоотношения, равно как и правоотношение без содержания (права и обязанности). Появившись в результате нарушения субъективного права, данные право и обязанность составляют содержание особого правоотношения по защите нарушенного права, поэтому оно не может быть разновидностью регулятивного правоотношения или особой стадией его реализации.

---

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

<sup>61</sup> Кархалев Д. Н. Указ. соч. С. 29.

Это самостоятельное, независимое (от регулятивного), имеющее специфическое основание возникновения, содержание и способы реализации (меры принуждения) правоотношение<sup>62</sup>.

Охранительное правоотношение в гражданском праве – это самостоятельная общественная связь, возникающая на основе охранительных норм права между потерпевшим лицом и правонарушителем в случае нарушения (или создания угрозы нарушения) права, содержанием которой является субъективное право на защиту и субъективная обязанность по восстановлению права, реализуемая с целью обеспечения защиты нарушенного субъективного права.

Для определения роли института гражданско-правовой ответственности необходимо затронуть вопрос о механизме гражданско-правового регулирования, поскольку институт ответственности является важнейшей «деталью» этого механизма, обеспечивающей эффективность функционирования всей правовой системы.

И в целом исследование межотраслевых связей через призму механизма правового регулирования выглядит оправданным, поскольку в основе понимания права лежит потребность в определении необходимой с точки зрения права модели поведения. Основой же теоретических представлений о праве как о регулятивной системе являются представления о механизме правового регулирования<sup>63</sup>.

К элементам механизма правового регулирования относятся правовые нормы, правоотношения и акты применения права, а также юридические факты как самостоятельные элементы<sup>64</sup>.

На стадии правотворчества (установления правовых норм) путем установления общеобязательных правил поведения осуществляется регламентация общественных отношений. Здесь же определяются правовые последствия возможного нарушения предписанных норм.

Норма права, предусматривающая юридическую ответственность, устанавливает как разрешительный, так и запретительный вариант поведения, а также последствия, которые могут повлечь за собой социально полезный или общественно опасный варианты поведения. Правовая норма, предусматривающая юридическую ответственность, является образцом, конструкцией правомерного поведения физических и юридических лиц, публичных субъектов и их уполномоченных органов и должностных лиц.

Возникновение, изменение или прекращение правоотношений – это вторая стадия механизма правового регулирования. Исходя из того, что среди гражданских правоотношений наибольший удельный вес имеют регулятивные, в случае «аномального развития» подавляющего большинства гражданских правоотношений, содержанием которых являются субъективные права и обязанности, происходит трансформация регулятивного отношения в охранительное, в пределах которого может осуществляться восстановление или защита нарушенных прав путем применения мер гражданско-правовой ответственности.

Третью стадию механизма правового регулирования отличает то, что здесь при должном поведении субъектов права осуществляется реализация субъективных прав и обязанностей, отвечающая модели, установленной правовой нормой, а при отклонении от предписанного поведения начинает действовать гражданско-правовая ответственность как определенная и важная подсистема механизма правового регулирования.

А. А. Собчак выделил в составе этой подсистемы семь основных элементов:

- 1) меры ответственности;
- 2) правонарушение как основание возникновения охранительного правоотношения;
- 3) охранительные правоотношения;

---

<sup>62</sup> Кархалев Д. Н. Указ. соч. С. 29.

<sup>63</sup> Рябов А. А. Основы межотраслевых связей гражданского и налогового права. Финансовое право. 2014. № 6. С. 7–10.

<sup>64</sup> См.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. С. 30.

4) применение мер ответственности, выражающихся в индивидуальных предписаниях юрисдикционных и других компетентных органов;

5) процессуальные правоотношения, в рамках которых осуществляется процесс привлечения к ответственности и возложение ее на правонарушителя;

6) реальное претерпевание нарушителем мер ответственности, т. е. проявление в его имущественной, личной или служебной сфере негативных последствий привлечения к ответственности;

7) принципы и функции ответственности, которые связывают названные элементы в целостную динамичную систему<sup>65</sup>.

Данные элементы задействуются на трех относительно самостоятельных стадиях привлечения к ответственности: правотворческой при формировании санкций, в которых воплощаются меры ответственности; правоприменительной при применении мер ответственности; функциональной, на которой осуществляется реальное воздействие мер ответственности на поведение правонарушителя.

Охранительное правоотношение является единственной формой существования в правовом поле отношений по привлечению к ответственности (в т. ч. и с участием публичных субъектов), однако различие в охранительных правоотношениях заставляет большинство цивилистов рассматривать вопросы договорной и внедоговорной ответственности раздельно. Б. С. Антимонов замечал: «Изучение попыток дать общую теорию гражданской ответственности, пожалуй, лучше всего убеждает в нецелесообразности такого направления исследования. Исследование гражданской ответственности «в общем плане» стихийно распадается на исследования каждого из двух отдельных видов гражданской ответственности»<sup>66</sup>.

Скептически относятся к учению об общем и едином основании гражданско-правовой ответственности М. И. Брагинский и В. В. Витрянский<sup>67</sup>. Действительно, если открыть ГК РФ, в нем положения о договорной и внедоговорной ответственности оказываются в разных местах и отличаются по содержанию. Однако институты договорной и внедоговорной ответственности в целом развивались по одним и тем же принципам, что свидетельствует об их близости. Случаем пересечения элементов конструкций договорной и деликтной ответственности является институт ответственности лица за виновное поведение на преддоговорной стадии отношений.

---

<sup>65</sup> См., напр.: Собчак А. А. О механизме гражданско-правовой ответственности». Учен. зап. Тартуского государственного университета. 1987. № 765; Смирнов В. Т., Собчак А. А. Общее учение о деликтных обязательствах. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1983. С. 27

<sup>66</sup> Антимонов Б. С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М., 1962. С. 11–12.

<sup>67</sup> См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Общие положения. М.: Статут, 2008. С. 619.

### 1.3. Основание гражданско-правовой ответственности публичных субъектов

В советской теории гражданского права обычно в качестве необходимого основания гражданско-правовой ответственности выделялся состав гражданского правонарушения, который выступал «юридическим фактом, порождающим правоотношение между правонарушителем и потерпевшим и создает определенные притязания потерпевшего и обязанности нарушителя по заглаживанию ущерба, причиненного противоправным действием»<sup>68</sup>.

Сторонники учения о составе гражданского правонарушения как общем и единственном основании гражданско-правовой ответственности активно полемизировали с авторами, которые не признавали его существования, а говорили лишь об отдельных основаниях или об условиях гражданско-правовой ответственности<sup>69</sup>.

Результатом данной дискуссии можно считать признание в качестве общего основания гражданско-правовой ответственности нарушение субъективных гражданских прав, как имущественных, так и личных неимущественных, поскольку данная ответственность представляет собой ответственность одного участника имущественного оборота перед другим, а ее общей целью является восстановление нарушенного права на основе принципа соответствия размера ответственности размеру причиненного вреда или убытков. При применении гражданско-правовой ответственности не должны иметь никакого правового значения «вредоносные последствия», «объективная» и «субъективная» стороны гражданского правонарушения<sup>70</sup>.

Учение о составе гражданского правонарушения как необходимого и достаточного основания гражданско-правовой ответственности в течение многих лет практически не подвергалось сомнению. Дискуссии происходили в основном по поводу выявления и анализа различных элементов состава правонарушения<sup>71</sup>.

Однако предпринимались и попытки иного толкования самого состава правонарушения. С. С. Алексеев обосновывал положение о том, что состав гражданского правонарушения представляет собой систему из трех элементов: объекта, субъекта и объективной стороны, а субъективную сторону, т. е. вину, необходимо выводить из состава правонарушения и, рассматривая ее в негативном аспекте как невиновность, относить ее к основаниям освобождения от ответственности<sup>72</sup>.

По мнению В. В. Витрянского, основанием гражданско-правовой ответственности является нарушение субъективных гражданских прав, а ее целью выступает восстановление нарушенного права на основании принципа соответствия размера ответственности размеру причиненного вреда или убытков<sup>73</sup>. Относительно отдельных видов нарушенных субъек-

---

<sup>68</sup> Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности. М.: Юрид. лит., 1970. С. 5.

<sup>69</sup> См. подробнее: Сидоркина Н. А., Егшин А. И. Генезис правовой природы некоторых условий гражданско-правовой ответственности за нарушение договорных обязательств в СССР История государства и права. 2010. № 7. С. 31–34.

<sup>70</sup> См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. Изд. 2-е, испр. М.: Статут, 1999. С. 705; Гражданское право: Учебник. Т. 1. Изд. 4-е, перераб. и доп. /Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М.: ПБОЮЛ Л.В. Рожников, 2000. С. 549–550; Гражданское право: Учебник: В 2-х т. Т. 1 /Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во БЕК, 1998. С. 438–439. Что касается употреблявшегося в советском гражданском праве выражения «предпосылка ответственности», то, по мнению Б. С. Антимонова, оно означало скорее не юридическое основание и не факт, в котором основание проявилось в определенном случае, а следование одного обстоятельства за другим. См.: Антимонов Б. С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М.: Госюриздат, 1962. С. 28.

<sup>71</sup> См.: Калмыков Ю. Х. Об элементах состава гражданского правонарушения // Калмыков Ю. Х. Избранное. Труды. Статьи. Выступления. М.: Статут. 1998. С. 11.

<sup>72</sup> Алексеев С. С. О составе гражданского правонарушения. Правоведение. 1958. № 1. С. 51.

<sup>73</sup> Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. Изд. 2-е, испр. М.: Статут,

тивных гражданских прав, а также субъектов, совершивших правонарушения, законодательно сформулированы обязательные требования, соблюдение которых необходимо для применения гражданско-правовой ответственности, к числу которых относятся противоправность, наличие вреда, причинная связь между нарушением субъективных гражданских прав и наступившим вредом, вина нарушителя. Таким образом, условия гражданско-правовой ответственности отграничиваются от единственного ее основания – нарушения субъективных гражданских прав.

С. Н. Братусь писал, что юридическая ответственность – это та же обязанность, но принудительно исполняемая, если лицо, на которое возложена эта обязанность, не исполняет ее добровольно. В связи с таким пониманием юридической ответственности он оспаривал позицию о том, что юридическая ответственность обязательно связана с дополнительными обременениями (обязанностями) для обязанного лица<sup>74</sup>.

Иная доктринальная дефиниция гражданской ответственности имеет более узкий характер. Она не предполагает включения в состав понятия «ответственность» принудительного исполнения правонарушителем обязанностей, предусмотренных законом и (или) договором.

А. А. Лукьянцев утверждает, что «ответственность как отрицательное правовое последствие не может сводиться к обязыванию должника сделать то, что он и так был обязан сделать в силу закона и (или) договора. Подтверждение обязанности, возникшей из закона и (или) договора, судебным решением не порождает новой обязанности<sup>75</sup>. Е. А. Суханов, являющийся сторонником данной концепции, иллюстрирует это на конкретном примере – принудительное исполнение имеющейся у лица обязанности, например, возврат взятой им взаймы суммы, по решению суда едва ли можно считать мерой его ответственности перед займодавцем, ибо нарушитель в данном случае лишь принудительно обязывается к исполнению своей обязанности и не несет никаких неблагоприятных последствий своего ненадлежащего поведения<sup>76</sup>.

Однако указанное сужение понятия гражданско-правовой ответственности противоречит действующему законодательству. Так, в ст. 15 ГК РФ под убытками понимается денежное выражение ущерба (вреда), причиненного действиями лица, нарушающими права потерпевшего. В состав ущерба входит стоимость утраченного (поврежденного) имущества, невыполненной или несвоевременно выполненной работы, неоказанной или некачественно оказанной услуги.

Во-вторых, при таком подходе из состава неблагоприятных последствий ненадлежащего поведения правонарушителя, определяющих сущность самого понятия гражданско-правовой ответственности, изымается часть, приходящаяся на долю расходов, которые вынужден нести правонарушитель в связи с принудительным исполнением лежащих на нем обязанностей. Речь идет, прежде всего, о судебных расходах и о других затратах, связанных с участием суда, иных правоохранительных органов, осуществлением возложенных на них функций в рассматриваемой сфере деятельности.

Расходы правонарушителя при принудительном исполнении лежащих на нем обязанностей составляют постоянный компонент неблагоприятных последствий его ненадлежащего поведения. В то же время такой компонент неблагоприятных последствий, как штраф, пени, иные санкции карательного типа, в ряде случаев вообще может отсутствовать.

---

1999. С. 703.

<sup>74</sup> См.: Братусь С. Н. Указ. соч. С. 6.

<sup>75</sup> См.: Лукьянцев А. А. Применение гражданско-правовой ответственности при осуществлении предпринимательской деятельности: теория и судебная практика. Ростов-на-Дону, 2005. С. 6.

<sup>76</sup> См.: Гражданское право /Под ред. Е. А. Суханова: В 4-х т. Т 1.3-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 587.

Распространена позиция о том, что единственным юридическим основанием гражданско-правовой ответственности является гражданское правонарушение<sup>77</sup>. При этом следует учитывать, что это абстракция, и в объективной действительности нет гражданского правонарушения вообще, а есть нарушение сроков договора, причинение вреда имуществу, неоплата товаров, работ, услуг и т. п. Именно поэтому, как пишет О. А. Кузнецова, наряду с понятием «основание ответственности» должно применяться понятие «условия ответственности» (состав правонарушения) – совокупность признаков, которые определяют конкретное деяние как конкретное правонарушение<sup>78</sup>.

Если придерживаться этих взглядов, то рассматриваемые ниже противоправность, вред, причинно-следственная связь и вина относятся к условиям, а не к основаниям гражданско-правовой ответственности.

С другой стороны, как отмечает О. О. Небратенко, не умаляя имеющиеся в науке гражданского права теории основания гражданско-правовой ответственности, необходимо рассматривать в качестве такового именно состав гражданского правонарушения, а не нарушение субъективных гражданских прав, сам факт правонарушения, обстоятельства, при которых наступает гражданско-правовая ответственность и т. д.<sup>79</sup>

Судебная практика подтверждает, что суды рассматривают в качестве главного основания гражданско-правовой ответственности факт неправомерного поведения правонарушителя. Наличие фактов причинения вреда, а также вины правонарушителя судами не устанавливается<sup>80</sup>.

Данная практика находит свое подтверждение и в доктрине. Так, как уже отмечалось выше, В. В. Витрянский считает основанием гражданской ответственности нарушение субъективных гражданских прав, а не состав гражданского правонарушения, отмечая, что необоснованно распространять на гражданско-правовые отношения положения уголовного права о составе преступления и привносить в имеющую вековые традиции цивилистику чуждые ей уголовно-правовые учения<sup>81</sup>. В. С. Ем полагает, что основанием гражданско-правовой ответственности является не правонарушение, а лишь факт причинения вреда. При этом в дальнейшем автор указывает, что условия, необходимые для признания этого факта правонарушением (противоправность, причинная связь, вина), должны быть установлены в случае применения мер ответственности<sup>82</sup>.

Под противоправностью понимается нарушение норм объективного права<sup>83</sup>, несоответствие требованиям позитивного законодательства, причем термин «законодательство» трактуется максимально широко, включая Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства РФ, региональное законодательство и нормативные акты муниципальных образований.

---

<sup>77</sup> См.: Кузнецова О. А. Ответственность за нарушение договора и предстоящие изменения ГК РФ. М.: Юристь, 2013. № 10. С. 4.

<sup>78</sup> См.: Кузнецова О. А. Ответственность за нарушение договора и предстоящие изменения ГК РФ. М.: Юристь, 2013. № 10. С. 4.

<sup>79</sup> См.: Небратенко О. О. К вопросу условий гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный органами публичной власти. Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 3. С. 7–8.

<sup>80</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 16 марта 2012 г. № Ф09-187/12 по делу № А60-17212/2011; Постановление Президиума ВАС РФ от 30 ноября 2010 г. № 10521/10 по делу № А23-4426/09Г-20-238. Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 2.

<sup>81</sup> См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Книга первая. Общие положения. М.: Статут, 1999. С. 568.

<sup>82</sup> См.: Гражданское право: Учебник. Т. 4 /Под ред. Е. А. Суханова. 3-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 624.

<sup>83</sup> См.: Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1973. С. 60–61.

Вред традиционно определяется как умаление, уничтожение субъективного гражданского права или блага<sup>84</sup>. Он может быть имущественным, и тогда ущерб выступает его материальной оценкой, а может быть неимущественным и не подлежащим оценке в денежном эквиваленте. В последнем случае защита соответствующих интересов лица достигается не восполнением потерь в его имущественной сфере, а предоставлением ему иного блага, направленного на улучшение морального состояния потерпевшего<sup>85</sup>.

Статья 15 ГК РФ подразделяет убытки, подлежащие возмещению, на реальный ущерб и упущенную выгоду. В состав реального ущерба входят не только фактически понесенные соответствующим лицом расходы, но и расходы, которые это лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права. Необходимость таких расходов и их предполагаемый размер должны быть подтверждены доказательствами, в качестве которых могут быть представлены: смета (калькуляция) затрат на устранение недостатков товаров, работ, услуг; договор, определяющий размер ответственности за нарушение обязательств и т. п. 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, причиненных недопоставкой сырья 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.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда России, изложенной в Определении от 20 февраля 2002 г. № 22-О, в состав убытков, подлежащих возмещению в порядке ст. 15, 16 и 1069 ГК РФ, входят также расходы на представительство в суде и на оказание юридических услуг.

В современном гражданском праве России возросло количество правовых норм, предусматривающих возможность взыскания с правонарушителя компенсации только за факт неправомерного поведения в отношении потерпевшего (ответственность за незаконное использование товарного знака, компенсация за нарушения права на осуществление правосудия в разумный срок и т. д.). Правовая природа подобных выплат не определена с достаточной четкостью. Согласно одной точке зрения, такие выплаты являются компенсацией, назначаемой законом или решением суда, когда факт причинения вреда есть, но невозможно определить размер причиненных убытков. Другая точка зрения в качестве основания для такой выплаты усматривает «усеченный» состав гражданско-правового деликта, предусматривающий ответственность только за факт противоправного поведения<sup>86</sup>.

В ст. 8 ГК РФ причинение вреда другому лицу определено как одно из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей. Вред традиционно понимается как умаление, уничтожение субъективного гражданского права или блага<sup>87</sup>. Материальный вред в гражданском праве всегда может принять форму убытка, т. е. быть переведенным в денежное выражение. Нематериальный вред, определяемый как страдания и переживания лица, не может быть оценен в денежном эквиваленте, поэтому защита соответствующих интересов лица

---

<sup>84</sup> См.: Малейн Н.С. Возмещение вреда, причиненного личности. М.: Юрид. лит., 1965. С. 7.

<sup>85</sup> См.: Эрделевский А. М. Компенсация морального вреда: Анализ и комментарий законодательства и судебной практики. М.: Изд-во БЕК, 2000. С. 7–8.

<sup>86</sup> См.: Чельшева Н.Ю. Ответственность за нарушение обязательств в свете новелл Гражданского кодекса России // Право и бизнес: сборник статей I ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В. С. Мартемьянова / М. Ю. Абрамкина, М. Г. Абрамова, А. А. Алпатов и др.; под ред. И. В. Ершовой. М.: Юристъ, 2012.

<sup>87</sup> См.: Малейн Н.С. Возмещение вреда, причиненного личности. М.: Юрид. лит., 1965. С. 7.

достигается не восполнением потерь в его имущественной сфере, а предоставлением ему иного блага, направленного на улучшение морального состояния потерпевшего<sup>88</sup>.

В общий юридический состав, необходимый для возникновения деликтного правоотношения, включается противоправность. Однако в условиях действия принципа генерального деликта, установленного п. 1 ст. 1064 ГК РФ, противоправность как одно из условий лишается самостоятельного значения. Если действие (бездействие) нарушает право и причиняет вред, то никакой «дополнительной» противоправности не требуется, независимо от того, понимается ли под противоправностью нарушение только объективного или одновременно и субъективного права<sup>89</sup>.

В. А. Хохлов, исследовавший проблемы гражданско-правовой ответственности с позиций теории как советского, так и современного российского гражданского права, пришел к интересному выводу о том, что противоправность не может быть отнесена к числу указанных условий, поскольку она выступает квалифицирующим элементом самого противоправного действия, которое вызывает ответственность, а появление последней предшествует применению ее мер<sup>90</sup>. Подобное рассуждение справедливо применительно к договорной ответственности, существовавшей в советском гражданском праве, где действительно представлялось нецелесообразным сосредоточивать внимание на противоправности поведения нарушителя как обязательном признаке нарушения, влекущего применение гражданско-правовой ответственности. Связано это с тем, что в договорных обязательствах должником могло быть нарушено условие договора, вовсе не регулируемого нормой (даже диспозитивного характера) советского гражданского законодательства. По мнению В. П. Грибанова, оценка правомерности таких действий зависела «от их соответствия общим началам и смыслу гражданского законодательства»<sup>91</sup>. Кроме того, в советском гражданском праве, так же как и в современной цивилистике, в большинстве случаев применения договорной ответственности противоправность неисполнения или ненадлежащего исполнения должником обязательств презюмировалась. По словам В. В. Витрянского, любое неисполнение или ненадлежащее исполнение договора является аргіогі нарушением норм права<sup>92</sup>.

В качестве условия применения мер ответственности (а также одного из элементов гражданского правонарушения) традиционно называется причинная связь между противоправным поведением правонарушителя и наступившим вредным результатом<sup>93</sup>.

Наличие и подтверждение связи между причиной и следствием в контексте ответственности всегда считалось одной из наиболее сложных проблем науки гражданского права и неоднократно служило предметом научных дискуссий. Причинно-следственную связь обычно определяют как зависимость между одним явлением (причиной) и другим (следствием), когда причина предшествует следствию по времени и является определяющей, главной, доминирующей в его формировании.

Между последствием в виде ущерба личности или имуществу и деятельностью публичных субъектов должна наличествовать причинно-следственная связь, носящая объектив-

---

<sup>88</sup> См.: Эрделевский А. М. Компенсация морального вреда: Анализ и комментарий законодательства и судебной практики. М., 2000. С. 7–8.

<sup>89</sup> См.: Райхер В. К. Вопросы ответственности за причинение вреда. Правоведение. 1971. № 5. С. 58.

<sup>90</sup> См.: Хохлов В. А. Гражданско-правовая ответственность за нарушение договора: Дис... д-ра юрид. наук. Самара, 1998. С. 148.

<sup>91</sup> Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. С. 323–324, 326.

<sup>92</sup> Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. Изд. 2-е, испр. М.: Статут, 1999. С. 708.

<sup>93</sup> Иоффе О. С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л.: Изд-во ЛГУ, 1955. С. 232.

ный характер и не зависящая от знаний причинителя вреда о сути происходящего и его представлений о взаимосвязи явлений<sup>94</sup>.

В соответствии с теорией общей причинной связи все причины, каким-либо образом связанные с наступившим результатом, признаются в равной степени способствовавшими его наступлению. Всякое действие лица, которое является одним из условий последствия, есть в то же время его причина<sup>95</sup>.

Выдающийся цивилист М. М. Агарков считал, что перед гражданским правом и судом стоит не мнимая задача определить, является ли виновное действие единственной причиной вреда, а установить, является ли действие достаточной причиной вреда, и предлагал выделять причинно-необходимую и причинно-случайную связь<sup>96</sup>.

И. Б. Новицкий и Л. А. Лунц подчеркивали, что действие человека лишь в том случае может быть признано причиной данного результата, если связь действия и результата является проявлением необходимости, закономерности, а не носит характера случайного сцепления событий<sup>97</sup>.

Как представляется, именно теория причинной связи, разделяющая ее на «необходимую» и «случайную», представляет наибольшую ценность для правоприменительной практики, поскольку позволяет выделять юридически значимые причины в наибольшем числе случаев.

В современной цивилистической доктрине наибольшую поддержку и применение получила теория о причинной связи, опирающаяся на общефилософскую концепцию учения о причинности, суть которой в следующем: 1) причинность – объективная связь между явлениями, которые существуют независимо от нашего сознания; главное здесь не возможность предвидения лицом отрицательного результата, а сам факт наступления вредоносных последствий; 2) причина и следствие как таковые приобретают соответствующее значение только лишь применительно к определенному и строго конкретному случаю.

В том случае, когда в цепи последовательно развивающихся событий между противоправным поведением лица и убытками не существует каких-либо обстоятельств, имеющих значение для гражданско-правовой ответственности, налицо прямая причинная связь. Однако если между противоправным поведением лица и убытками имеют место обстоятельства, которым закон придает значение в решении вопроса об ответственности (действия третьих лиц, непреодолимая сила и т. д.) – это косвенная причинная связь<sup>98</sup>.

В юридической литературе некоторое обоснование получила и теория адекватного причинения, согласно которой правоприменитель должен был установить, является ли в данном конкретном случае типичной связь между противоправным действием (упущением) и причиненным вредом<sup>99</sup>.

Существовали и иные теории причинной связи, как то: теория возможности и действительности<sup>100</sup>; теория необходимой и случайной причинной связи<sup>101</sup>. Однако в целом отече-

---

<sup>94</sup> См.: Антимонов Б. С. Значение вины потерпевшего при гражданском правонарушении. М.: Госюриздат, 1950. С. 193–194.

<sup>95</sup> См.: Канторович Я. А. Основные идеи гражданского права. Харьков: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1928. С. 127.

<sup>96</sup> См.: Агарков М. М. Обязательства из причинения вреда. Проблемы социалистического права. 1939. № 1. С. 70; Цит. по: Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики /Под общ. ред. В. А. Белова (автор очерка – Бабаев А. Б.). М.: Юрайт, 2008. С. 879.

<sup>97</sup> См.: И. Б. Новицкий, Л. А. Лунц. Общее учение об обязательстве. М.: Юрид. лит., 1950. С. 307–308.

<sup>98</sup> Гражданское право: Учебник. Т. 1. Изд. 4-е, перераб. и доп. /Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М.: Проспект, 2005. С. 552–553.

<sup>99</sup> См.: Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов: Изд-во Саратовского гос. ун-та, 1973. С. 114.

<sup>100</sup> См.: Иоффе О. С. Обязательственное право. М.: Юрид. лит., 1975. С. 113–128.

<sup>101</sup> См.: Новицкий И.Б., Лунц Л.А. Общее учение об обязательствах. М.: Госюриздат, 1950. С. 307–319.

ственная юридическая доктрина в советский период стояла на позиции признания теории объективного причинения, согласно которой причинная связь, служащая основанием для возложения ответственности, являлась по своему характеру объективной, не зависящей от того, какое отражение она получает в сознании человека.

Весьма широкое распространение получила теория необходимого и случайного причинения, согласно которой все причинные связи должны разграничиваться на «причинно-необходимые», отражающие закономерные связи явлений, и «причинно-случайные», не отражающие данной закономерности, где юридическое значение придавалось только первым<sup>102</sup>.

Для исследований проблем причинно-следственной связи характерным является то, что все авторы в поисках подтверждения своих взглядов находят в судебной практике примеры, полностью укладывающиеся в соответствующую концепцию. Иными словами, в каждой теории причинной связи имеется рациональное зерно, поэтому разные по сути теоретические представления о причинной связи могут быть использованы для определения необходимых приемов и способов установления причинной связи в той или иной конкретной ситуации<sup>103</sup>.

Основываясь на конституционной норме о возмещении вреда, причиненного гражданину незаконными действиями (бездействием) органов публичной власти и их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ), в российском гражданском законодательстве провозглашается возмещение убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Конституционный Суд РФ в Определении от 20 февраля 2002 г. № 22-О «По жалобе ОАО «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 ГК РФ»<sup>104</sup> подчеркнул, что гражданским законодательством установлены дополнительные гарантии для защиты прав граждан и юридических лиц от незаконных действий (бездействия) органов публичной власти, направленные на реализацию положений ст. 52 и 53 Конституции Российской Федерации, согласно которым каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов публичной власти или их должностных лиц, в т. ч. злоупотреблением властью.

Под диспозицию нормы ст. 16 ГК РФ о возмещении вреда, причиненного органами публичной власти и их должностными лицами, подпадают только те случаи, когда вред гражданину или юридическому лицу причиняется в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов при осуществлении ими государственно-властных полномочий.

Однако когда стороной деликтного правоотношения выступает публично-правовое образование, достаточно сложно на практике выделить основания ответственности, определить, связаны они или не связаны непосредственно с осуществлением властных функций, что важно для решения вопроса о привлечении названных субъектов к гражданско-правовой ответственности<sup>105</sup>.

Отдельно следует рассмотреть вопрос об основании гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований при причинении гражданам и юридическим лицам вреда незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

---

<sup>102</sup> См. об этом подробнее: Антимонов Б. С. Гражданская ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. М.: Госюриздат, 1952. С. 104–126; Матвеев Г. К. Вина в советском гражданском праве. Изд-во Киевского госуниверситета, 1955. С. 51–80; Флейшиц Е. А. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения. М.: Госюриздат, 1951. С. 5272; Новицкий И. Б., Лунц Л. А. Общее учение об обязательствах. М.: Госюриздат, 1950. С. 300–310.

<sup>103</sup> См. Брагинский М.И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. С. 718.

<sup>104</sup> Экономика и жизнь. 2002. № 16.

<sup>105</sup> См.: Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебник. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012. С. 323.

Законодательное закрепление ответственности государства за вред, причиненный невиновным лицам, подвергшимся уголовному преследованию, было впервые произведено в XIX веке во Франции и ряде других европейских стран<sup>106</sup>.

Законодательство Российской империи второй половины XIX в. содержало нормы о привлечении должностных лиц судебного ведомства к юридической ответственности<sup>107</sup>.

Большинство ученых в этот период писали о необходимости установления ответственности государства за неправомерные действия должностных лиц как представителей публичной власти, указывая, в частности, на то, что взыскание с государства убытков за вред, причиненный действиями судьи, допустимо, поскольку само государство есть организация, «призванная нести заботу о правильном отправлении правосудия»<sup>108</sup>.

Однако в праворазъяснительных актах Сената отмечалось, что «случаи, допускающие применение сего закона, представляются исключительными. Возможность ошибочного толкования закона предусмотрена самим законодателем, установившим пересмотр дел в различных судебных инстанциях, и отправление правосудия сделалось бы невозможным при установлении имущественной ответственности за толкование закона, признанного высшим судебным местом неправильным»<sup>109</sup>.

Гражданско-правовая ответственность судей могла наступать только при обнаружении в их действиях злого умысла или пристрастия, сопряженного с неправильным толкованием и применением законодательных актов, которые составлены предельно понятно, как в самом судебном разбирательстве, так и при постановлении окончательного вердикта<sup>110</sup>.

В период с 1917 по 1961 год ответственность за вред, причиненный актами органов судебной власти, а также правоохранительных органов законодательством не предусматривалась.

С 1 мая 1962 г. были введены в действие принятые в 1961 году Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик<sup>111</sup>, ст. 89 которых предусматривала возможность возмещения вреда, причиненного служебными действиями должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, однако лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

Важное значение для развития положений о возмещении вреда, причиненного деятельностью правоохранительных и судебных органов, имел Указ Президиума Верховного Совета СССР «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» (далее – Указ о возмещении ущерба) от 18 мая 1981 г.<sup>112</sup>, в соответствии с которым ущерб, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения административ-

<sup>106</sup> См.: Федорова Е. В. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный актами судебной власти при осуществлении правосудия: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. Екатеринбург, 2013. С. 15.

<sup>107</sup> Пржевальский Г. Еще раз к вопросу о дисциплинарной и уголовной ответственности наших судей. Юридический вестник. Январь 1880 г. С. 138; Цит. по: Афанасьев С. Ф., Григорьева Т. А. Институт гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный виновными действиями суда, и процессуальный механизм его осуществления: вопросы истории. Администратор суда. 2013. № 4. С. 24–27.

<sup>108</sup> См.: Люблинский П. И. Свобода личности в уголовном процессе: Меры, обеспечивающие неуклонение обвиняемого от правосудия. СПб, 1906. С. 592.

<sup>109</sup> Определение Первого и Кассационного департаментов Правительствующего сената от 23 ноября 1895 г № 172. Цит. по: Тютрюмов И. М. Устав гражданского судопроизводства. С. 1547.

<sup>110</sup> Бойцова Л. В. Ответственность судей по российскому дореволюционному законодательству. Правоведение. 1992. № 1. С. 65–66.

<sup>111</sup> Ведомости ВС СССР 1961. № 50. Ст. 525.

<sup>112</sup> Ведомости ВС СССР. 1981. № 21. Ст. 741.

ного взыскания в виде ареста или исправительных работ, подлежал возмещению государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Но особенностью Указа о возмещении ущерба явились специальные правила о его применении во времени. В соответствии с п. 3 Указа право на возмещение ущерба получили граждане, в отношении которых незаконные действия были совершены после 1 июня 1981 г., чем исключалась возможность возмещения вреда, ранее причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц. Таким образом, причинявшие вред деяния органов власти, в т. ч. органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, а также их должностных лиц, имевшие место в период с 1917 по 1981 год, никогда не рассматривались законодателем в качестве оснований для возмещения вреда<sup>113</sup>.

В настоящее время правовая регламентация ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, строится на принципе единства и дифференциации, имеющем в данном случае межотраслевое выражение<sup>114</sup>.

В частности, на примере ст. 1070 ГК РФ можно заключить, что гражданско-правовая ответственность наступает за нарушение норм публичного права. При этом правовое регулирование гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, основано на специальном методе, состоящем в обеспечении баланса между правилом о полном возмещении (компенсации) причиненного вреда и правилом об экономии бюджетных средств (баланс частных и публичных интересов).

В качестве субъекта правонарушения публичный субъект представлен в лице правоохранительных и судебных органов, тогда как в качестве субъекта гражданско-правовой ответственности от имени публичного субъекта действуют его финансово-распорядительные органы.

Вред, причиненный физическому или юридическому лицу действиями публичных субъектов, а также иных лиц, которым государством делегированы властные полномочия, возмещается и (или) компенсируется, соответственно, Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Должностные лица прямо названы в качестве ответственных лиц наряду с органами публичной власти (ст. 16 ГК РФ), однако они несут ответственность не перед потерпевшим, а перед органом государственной власти или органом местного самоуправления, и данная ответственность может быть как гражданско-правовой, так и административной или дисциплинарной.

Если данной целью является компенсация имущественных потерь потерпевших в результате действий (бездействия) публичных субъектов, последние должны нести гражданско-правовую ответственность. Если в действиях (бездействии) публичных субъектов имеется состав административного правонарушения, естественно, необходимо привлекать их к административной ответственности. В том же случае, если публичным субъектом допущено неисполнение или ненадлежащее исполнение по его вине возложенных на него служебных обязанностей, не отнесенное законодателем к категории административных правонаруше-

---

<sup>113</sup> См.: Михеева Л. Ю. Ответственность за причинение вреда актами власти и компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: соотношение конструкций // Витрянский В. В., Суханов Е. А. Основные проблемы частного права: сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского / Отв. ред. В. В. Витрянский, Е. А. Суханов. М.: Статут, 2010 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

<sup>114</sup> Королев И. И. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. М.: Статут, 2014. 136 с.

ний, нужно вести речь о дисциплинарной ответственности. Вместе с тем, все три перечисленных вида ответственности могут быть применены одновременно либо в различных сочетаниях.

Требование о наличии вступившего в законную силу приговора суда, которым установлена вина причинителя вреда, в качестве обязательного условия для возмещения вреда предусмотрено лишь для случаев возмещения вреда, причиненного при осуществлении правосудия (п. 2 ст. 1070 ГК РФ), и не распространяется на иные случаи возмещения вреда публично-правовыми образованиями.

По своей юридической природе обязательства, возникающие в силу применения норм гражданско-правового института возмещения вреда, причиненного актами органов власти или их должностных лиц, представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой привлекается причинитель вреда в соответствии с предписанием закона (ст. 1064 ГК РФ). При этом защита (восстановление) нарушенного субъективного права реализуется в рамках охранительных обязательств.

В норме п. 1 ст. 1070 ГК РФ заложена реализация принципа полного возмещения причиненного потерпевшему вреда в результате поименованных в данной статье действий правоохранительных и судебных органов публичной власти.

Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 440-О «По жалобе гражданки Аликиной Татьяны Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>115</sup> установило, что возмещению за счет казны в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда подлежит вред, причиненный гражданину не только 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, но и в результате незаконного задержания в качестве подозреваемого.

Причинение вреда незаконными действиями правоохранительных и судебных органов и их должностных лиц является сингулярным деликтом, специфика которого характеризуется особым субъектным составом, особым характером противоправности причинения вреда, при которой гражданско-правовая противоправность должна сопутствовать противоправности публично-правовой, выразившаяся в нарушении органом или должностным лицом требований закона или иного нормативного акта, регламентирующего его компетенцию, особым характером причинной связи между противоправным поведением и наличием вреда, что обусловлено публично-правовой связью между публично-правовым образованием и его органом или должностным лицом, непосредственно причинившими вред, виной должностного лица как факультативным элементом деликта, указанного в ч. 1 ст. 1070 ГК РФ<sup>116</sup>.

Противоправность включает в себя две составляющие: «противоправность в объективном смысле» и «противоправность в субъективном смысле».

Противоправность в объективном смысле может быть обусловлена не только нарушением конкретных норм российского национального права, но также нарушением общеправовых принципов, общепризнанных принципов и норм международного права, а также норм международных договоров, обычаев, положений, закрепленных договором и пр. Кроме того, противоправный акт может быть вынесен в результате злоупотребления правом.

Под противоправностью в субъективном смысле следует понимать нарушение конкретных субъективных прав и (или) законных интересов лица, которому был причинен вред.

---

<sup>115</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

<sup>116</sup> Попов В. В. Указ. соч. С. 19

Противоправность не всегда связана с виновностью, и в соответствии с требованиями законодательства вина требует доказывания. Обращает на себя внимание тот факт, что вина не является обязательным элементом состава правонарушения, и при разрешении соответствующих споров законодатель освобождает юрисдикционные органы от необходимости ее установления<sup>117</sup>.

Это не означает, что при отсутствии вины возмещение потерпевшим причиненного вреда переходит в разряд мер защиты, в основе применения которых лежит принцип причинения. «В случае, когда вред возмещается без вины, такое возмещение не перестает быть ответственностью»<sup>118</sup>.

При этом причина допущения ответственности публично-правовых образований за безвиновные незаконные действия органов публичной власти обосновывается необходимостью обеспечения сбалансированности интересов участников<sup>119</sup>, трудностями при доказывании вины причинителей вреда<sup>120</sup>, особой опасностью таких нарушений для режима законности в целом<sup>121</sup>.

Субъекты обязательства из причинения вреда судебными или правоохранительными органами подразделяются на три категории:

- 1) фактический (непосредственный) причинитель вреда;
- 2) лицо, на которое возлагается обязанность по возмещению причиненного вреда (государство);
- 3) лицо, уполномоченное на возмещение вреда (потерпевший – физическое или юридическое лицо).

Осуществляя свои публично-правовые функции, публичные субъекты выступают исключительно от имени соответствующего публично-правового образования, следовательно, и вред, причиняемый при этом, должен считаться причиненным самим публично-правовым образованием<sup>122</sup>.

Последнее принимает на себя ответственность за незаконные действия каждого должностного лица или органа публичной власти, с наличием которых закон связывает возникновение у потерпевшего права на возмещение вреда. Статья 1069 ГК РФ указывает, что вред, причиненный в результате незаконных действий органов публичной власти или их должностных лиц, подлежит возмещению за счет казны соответствующего публично-правового образования, а не средств, находящихся в распоряжении тех или иных органов.

Конструкция рассматриваемого вида обязательства составлена так, что противоправность и вина устанавливаются именно в отношении действий (бездействия) должностного лица. При этом публично-правовые образования никогда не выступают непосредственными причинителями вреда, равно как и ни одно субъективное право, и ни одна обязанность не осуществляется публично-правовым образованием непосредственно<sup>123</sup>. Виновным может оказаться должностное лицо (либо сотрудник) органа публичной власти, чьи действия (без-

---

<sup>117</sup> Чорновол Е. П. Возмещение вреда, причиненного гражданам незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. Свердловск, 1983. С. 159.

<sup>118</sup> Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 337–338.

<sup>119</sup> См.: Дмитриева О. В. Ответственность без вины в гражданском праве: Уч. пособие. Воронеж, 1997. С. 41–42.

<sup>120</sup> См.: Кун А. П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти. Правоведение. 1984. № 3. С. 94–95.

<sup>121</sup> См.: Савицкий В. М., Флейшиц Е. А. Об имущественной ответственности за вред, причиненный должностными лицами органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Советское государство и право. 1966. № 7. С. 13–14.

<sup>122</sup> См.: Рыбалов А. О. Еще раз об ответственности государства и его органов. Комментарий к Определению Конституционного Суда РФ. Закон. 2013. № 12. С. 106–109.

<sup>123</sup> См.: Камышанский В. П., Карнушин В. Е. Некоторые особенности правоотношения гражданско-правовой ответственности публичных образований. Научный журнал КубГАУ. 2014. № 10 (07). С. 7.

действие) повлекли причинение вреда, но не публично-правовое образование. Однако обязанность по возмещению вреда возлагается на публично-правовое образование, поскольку сам сотрудник органа публичной власти непосредственно субъектом деликтного обязательства не является.

Итак, ответчиком по иску о возмещении вреда будет непосредственно публично-правовое образование. Лицом, выступающим от имени публично-правового образования в процессе по иску о возмещении причиненного вреда, является Минфин России как лицо, ответственное за исполнение судебного акта, который будет вынесен по данному иску, а также главный распорядитель бюджетных средств. Лицом, на которое возлагается обязанность по исполнению судебного решения о взыскании возмещения вреда, т. е. Минфин России.

При этом суду в соответствующем решении о возмещении вреда следует указывать на то, что вред взыскивается с публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, при их отсутствии или недостаточности – за счет прочего имущества, составляющего казну публично-правового образования и не изъятого из оборота в соответствии с законом, а обязанность по исполнению решения возлагается на Минфин России.

При возмещении вреда, причиненного в результате нарушения субъективных прав граждан и юридических лиц незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда преследуются, главным образом, две цели: восстановление имущественного положения субъекта права и обеспечение законности в деятельности органов публичной власти. Поэтому правильным видится использование для их достижения гражданско-правового механизма защиты нарушенного права, поскольку в публичном праве такие нормы отсутствуют<sup>124</sup>.

Основной задачей института ответственности публично-правовых субъектов за вред, причиненный физическим и юридическим лицам, является восстановление положения, которое существовало до момента причинения вреда, а добиться этого возможно только руководствуясь принципом полного возмещения вреда<sup>125</sup>. Кроме того, ответственность, возлагаемая на публично-правовые образования на основании ст. 1070 ГК РФ, является гражданско-правовой, следствием чего должно быть распространение действия и иных принципов гражданского права (в том числе принципа добросовестности, принципа баланса частных и публичных интересов) на рассматриваемые отношения.

---

<sup>124</sup> Рябов А. А. Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика): Монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2014. 224 с.

<sup>125</sup> См.: Иоффе О. С. Обязательственное право. М., 1975. С. 103.

## 1.4. Меры гражданско-правовой ответственности публичных субъектов

Меры ответственности в разных отраслях права специфичны, что непосредственно связано с особенностями отраслевых методов, производных от регулируемых отношений, поэтому и специфика ответственности по отдельным отраслям права может быть раскрыта лишь через черты отраслевых методов, для чего требуется выявить своеобразие мер ответственности каждой отрасли права.

Меры ответственности сопряжены с принуждением, но принуждение в разных отраслях права имеет разное назначение. В уголовном праве принуждение образует содержание уголовно-правовой санкции. В гражданском праве такие меры ответственности, как возмещение убытков правонарушителем или выплата им неустойки, возможны и в принудительном порядке, и в добровольном. Следовательно, принуждение выполняет различную роль в уголовно-правовых и гражданско-правовых санкциях. В уголовно-правовых санкциях принуждение образует само содержание этих санкций, а в гражданско-правовых – принуждение есть средство реализации обременения, которое содержится в санкциях.

Виды принудительных мер также различны. В уголовном праве принудительные меры – это в основном меры ответственности, за исключением принудительных мер медицинского характера. В гражданском праве к мерам ответственности относятся далеко не все принудительные меры. О наступлении гражданско-правовой ответственности может идти речь, если имеет место определенное обременение: как правило, возмещение имущественного вреда, причиненного потерпевшему. Поэтому в гражданском праве меры, применяемые принудительно, можно условно разделить на две группы: меры ответственности и меры защиты. Правда, и меры ответственности здесь выполняют функцию средств защиты в широком понимании этого слова, т. к. это ответственность в пользу потерпевшего. Можно считать, что любая принудительная мера – это мера ответственности. Однако меры ответственности сопряжены с дополнительным обременением. Принудительное исполнение обязанностей – это мера защиты, но не мера ответственности, т. к. здесь нет дополнительного обременения<sup>126</sup>.

Основанием для применения мер ответственности является полный состав правонарушения, а для применения меры защиты достаточно противоправности поведения правонарушителя, противоречия с законом или договором. В уголовном праве без вины не может быть ответственности, а в гражданском праве без вины возможно применение не только мер защиты, но и мер ответственности (например, ответственность предпринимателя или владельца средств источников повышенной опасности), потому что в частноправовых отношениях важнее обеспечить защиту прав потерпевшего независимо от того, виновен правонарушитель, совершивший определенное действие, или нет.

В отношении мер гражданско-правовой ответственности в юридической литературе высказаны различные позиции.

Б. И. Пугинский полагает, что меры имущественной ответственности «могут быть подразделены на: 1) возмещение убытков; 2) неустойку (штраф, пеню); 3) меры конфискационного характера; 4) отдельные нетипичные меры ответственности»<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Яковлев В. Ф. О понятии правовой ответственности. Журнал российского права. 2014. № 1. С. 5–7.

<sup>127</sup> Пугинский Б. И. Указ. соч. С. 137.

О. С. Иоффе считал, что к мерам ответственности относятся не только возмещение убытков и уплата неустойки, но и потеря задатка и различные санкции, применяемые в обязательствах отдельных видов<sup>128</sup>.

Меры гражданско-правовой ответственности носят имущественный характер. Даже в случаях, когда правонарушение затрагивает личные неимущественные права или причиняет потерпевшему физические или нравственные страдания (моральный вред), применение мер гражданско-правовой ответственности будет означать присуждение потерпевшему соответствующей денежной компенсации в форме компенсации морального вреда или взыскания причиненного ущерба.

Гражданско-правовые санкции – это установленные законом или договором определенные последствия, наступающие для должника при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств, а также при совершении гражданского правонарушения. Однако, как утверждал О. С. Иоффе, не всякая санкция есть мера юридической ответственности<sup>129</sup>. Когда имущество изымается из чужого незаконного владения в принудительном порядке, налицо санкция как следствие правонарушения. Но такая санкция не будет ответственностью, т. к. она не связана с какими-либо лишениями для правонарушителя, у которого изымается вещь, ему не принадлежащая, а применение мер ответственности должно влечь определенные лишения имущественного или личного характера.

Ответственность как санкция практически представляет собой правовое последствие неправомерного поведения в виде потенциальной возможности возникновения охранительного правоотношения в случае, если потерпевшей стороной будет реализовано право на защиту, предусмотренное диспозицией нормы права. Такая ответственность представляет собой разновидность субъективного права, реализация которого связана с двумя видами волеизъявления: 1) негативным (в виде неправомерного поведения, предусмотренного гипотезой нормы права); 2) позитивным (в виде одностороннего действия по реализации права на защиту).

Реализация гражданско-правовой ответственности происходит в рамках охранительных правоотношений. В этом состоит главное отличие от мер защиты, осуществляемых в рамках односторонних действий (например, самозащита) или путем юрисдикционных действий (судебная защита): 1) гипотеза – это основание применения мер ответственности, т. е. условия, при которых возможно применение мер ответственности (нарушение условий договора, нарушение требований закона (противоправность) и т. п.); 2) диспозиция – это содержание меры ответственности (неустойка, возмещение убытков, уплата денежного долга по деликту и т. п.); 3) санкция – это мера принуждения, применяемая в случае неисполнения обязанности в правоохранительном отношении. Такая ответственность представляет собой не субъективное право, а юридическую обязанность, что коренным образом отличает ее от ответственности как санкции.

В случае нарушения норм, создающих режим взаимодействия субъектов частного права (регулятивных норм), принуждение не является самоцелью, оно необходимо для восстановления того баланса интересов, который существовал до нарушения, поэтому применение мер ответственности в гражданском праве не обязательно сопровождается осуждением.

Наконец, гражданское правонарушение может и не повлечь дополнительных обременений. Так, необходимость исполнения нарушенного обязательства в натуре не налагает на неисправного должника чего-то большего, нежели то, к чему он и так обязывался в рамках регулятивного правоотношения.

---

<sup>128</sup> Иоффе О. С. Обязательственное право. С. 98–99.

<sup>129</sup> См.: Иоффе О. С. Обязательственное право. С. 95.

Если субъектом гражданского права нарушена пассивная обязанность воздерживаться от причинения вреда, у него возникает уже не пассивная, а активная обязанность возместить причиненный вред конкретному лицу – потерпевшему, восстановить нарушенное равновесие, привести имущественное положение потерпевшего в то состояние, в каком оно находилось до правонарушения. Добровольное исполнение этой обязанности прекращает возникшее правоотношение. При неисполнении эта обязанность реализуется в принудительном порядке. Эта ответственность является не актом принуждения, но опосредованным им исполнением обязанности в состоянии принуждения, вытекающего из юрисдикционного акта<sup>130</sup>.

Гражданско-правовая ответственность является имущественной, ее меры не оказывают непосредственного воздействия на личность правонарушителя, воздействие на правонарушителя оказывается путем ущемления имущественных интересов данного лица. Гражданско-правовые меры направлены на восстановление имущественно-правового или лично-правового положения, которое существовало до факта нарушения соответствующего личного или имущественного права. При этом «возложение на лицо внеэквивалентных имущественных лишений, – отмечает Д. Н. Кархалев, – характеризует элемент наказания, свойственный только юридической ответственности. Таким образом, меры защиты и меры ответственности можно различать по данному критерию»<sup>131</sup>.

Среди мер гражданско-правовой ответственности особое место занимает возмещение убытков. Обусловлено это тем, что наиболее существенным и распространенным последствием нарушения гражданских прав являются убытки, т. е. отрицательные последствия, которые наступили в имущественной сфере потерпевшего в результате совершенного гражданского правонарушения.

Первая часть отрицательных последствий в имущественной сфере потерпевшего выражается в уже состоявшемся или предстоящем уменьшении его наличного имущества (реальный ущерб). Реальный ущерб включает в себя расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрату или повреждение его имущества (п. 2 ст. 15 ГК РФ). Другая часть выражается в несостоявшемся увеличении имущества потерпевшего (упущенная выгода). Упущенная выгода включает в себя неполученные доходы, которые потерпевшее лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (п. 2 ст. 15 ГК РФ).

Возмещение убытков как мера ответственности применяется во всех случаях нарушения гражданских прав, если законом или договором не предусмотрено иное (ст. 15 ГК РФ), тогда как другие меры гражданско-правовой ответственности применяются лишь в случаях, прямо предусмотренных законом или договором.

Неблагоприятные последствия при наличии оснований для возложения гражданско-правовой ответственности должны наступать для любого из участников гражданско-правовых отношений. В этом выражается действие принципа равенства субъектов гражданского права, в том числе и государства, его субъектов, муниципальных образований и органов публичной власти, если они являются участниками гражданских правоотношений.

Установление мер ответственности означает возложение обязанности претерпевания неблагоприятных последствий на лицо, допустившее правонарушение. Но в гражданском праве меры ответственности имеют ярко выраженную правонаделительную направленность. Во-первых, они обеспечивают защиту интересов и восстановление прав потерпев-

---

<sup>130</sup> Братусь С. Н. Указ. соч. С. 88, 95.

<sup>131</sup> Кархалев Д. Н. Соотношение мер защиты и мер ответственности в гражданском праве России: Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 149.

шего от правонарушения лица, во-вторых, само использование мер ответственности – право субъекта гражданского правоотношения, потерпевшего от правонарушения.

Отмеченный характер гражданско-правовой ответственности определяет содержание, во-первых, ее мер и, во-вторых, охранительного материально-правового отношения.

Меры гражданско-правовой ответственности по своему содержанию являются имущественными, ибо их возложение призвано не только и не столько вызывать неблагоприятные последствия для правонарушителя, сколько служить средством защиты имущественных интересов потерпевшего. Отсутствие в гражданском праве мер, направленных против личности правонарушителя, объясняется восстановительным, компенсационным назначением данного вида ответственности. Поэтому даже неимущественные блага защищаются в гражданском праве мерами имущественной ответственности и, по общему правилу, лишь постольку, поскольку их нарушение сопровождается для потерпевшего имущественными потерями.

Предупредительная функция гражданско-правовой ответственности обуславливает установление в ряде случаев таких мер, которые явно выходят за рамки защиты прав и компенсационной функции. Но по общему правилу мерами предупреждения правонарушений выступают такие меры гражданско-правовой ответственности, которые одновременно защищают субъективные права в ином, специальном аспекте – восстановлении или компенсации нарушенного субъективного права. Это обстоятельство является определяющим для формирования мер гражданско-правовой ответственности.

Правозащитная роль гражданско-правовой ответственности находит свое выражение также в том, что применение ее мер против правонарушителя не освобождает последнего от исполнения основной обязанности по охраняемому правоотношению. Субъективное право обеспечивается двойной защитой, ибо применение мер ответственности за его нарушение сопровождается принудительными мерами по его реальному осуществлению.

Проявление такой характеристики метода гражданского права, как диспозитивность выражается применительно к мерам ответственности в том, что стороны гражданских правоотношений обладают известной свободой усмотрения как в установлении, так и в использовании мер ответственности. Хотя в целом меры гражданско-правовой ответственности определены законом, участникам правоотношений предоставлены довольно широкие возможности по конкретизации соответствующих правил, установлению мер, которые законом для данного правоотношения прямо не предусмотрены, по усилению определенной законом ответственности лиц или, напротив, по ее ослаблению, за исключением тех случаев, когда такие соглашения сторон установлены нормой права. При этом основная мера гражданско-правовой ответственности – возмещение причиненного вреда – установлена гражданско-правовыми нормами в качестве меры защиты, общей для всех конкретных правоотношений.

Гражданско-правовая ответственность строится на началах юридического равенства участников охраняемых правоотношений. Оно выражается, во-первых, в том, что стороны несут за нарушение прав контрагентов взаимную и однотипную по содержанию и объему ответственность. Меры гражданско-правовой ответственности призваны обеспечить защиту прав и интересов всех участников гражданских правоотношений. Отступления от начал юридического равенства сторон по общему правилу недопустимы, ибо они отрицательно сказываются на охраняемых отношениях и интересах.

Во-вторых, юридическое равенство проявляет себя в том, что охранительное правоотношение между правонарушителем и потерпевшим не является властеотношением, не меняет общего характера взаимоотношений субъектов гражданского права. Ни один из участников не обладает возможностью властного избрания мер ответственности и принудительного возложения их на другую сторону.

Меры гражданско-правовой ответственности устанавливаются либо законом, либо соглашением сторон, из которых потерпевшая может обладать лишь возможностью известного выбора между установленными мерами. Принуждение, обеспечивающее реализацию мер гражданско-правовой ответственности, исходит от специальных правоприменительных органов, не являющихся участниками гражданских правовых связей. Меры гражданско-правовой ответственности могут быть реализованы и без принуждения, хотя им всегда обеспечены.

## 1.5. Вина и безвиновная ответственность публичных субъектов

В ГК РФ такие коллективные субъекты права, как публично-правовые образования позиционируются в качестве особых субъектов гражданского права. Будучи субъектами гражданского права, они обладают гражданской правоспособностью и дееспособностью, а органы публичной власти и их должностные лица выступают в гражданских правоотношениях наряду с физическими и юридическими лицами, но в отличие от них обладают и публично-правовым статусом.

Правоспособность, дееспособность и, что особенно важно в контексте данной статьи, деликтоспособность любых коллективных субъектов права, в т. ч. и публичных коллективных субъектов, обладает определенной спецификой. Ведь именно при привлечении коллективного публичного субъекта к ответственности осуществляется проверка применимости и практической полезности доктринальных выводов об основаниях юридической ответственности, значении вины в качестве основания или условия ответственности, природы и сущности вины коллективных субъектов и иных теоретических положений<sup>132</sup>.

Ответственность – это неотъемлемый элемент правового статуса публичного субъекта, но для разных видов ответственности органов публичной власти и (или) их должностных лиц (гражданско-правовая, конституционно-правовая, муниципально-правовая, дисциплинарная, административно-правовая, уголовно-правовая) характерно наличие у субъектов ответственности различного правового статуса. В одних случаях необходимо наличие статуса должностных лиц, в других – должностных лиц или юридических лиц, в третьих должностных лиц или органов публичной власти. Например, субъектами уголовной ответственности являются должностные лица; субъектами административной ответственности юридические лица и должностные лица; субъектами конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности – органы власти и их должностные лица; субъектами дисциплинарной ответственности являются должностные лица, государственные и муниципальные служащие; субъектами гражданско-правовой ответственности являются публично-правовые образования<sup>133</sup>.

Вина – это психическое отношение правонарушителя к последствиям своего неправомерного поведения. В российской правовой доктрине и законодательстве, несмотря на многочисленные предпринимаемые попытки (введение института административной ответственности для юридических лиц<sup>134</sup>, предложения по внесению изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации с целью формирования механизма уголовно-правового противодействия участию юридических лиц в преступной деятельности<sup>135</sup>), не выработано единой позиции по вопросу о том, что такое вина коллективного субъекта. Ведь коллективный субъект не обладает ни психикой, ни сознанием, поэтому и традиционная трактовка вины как психического отношения лица к совершаемому им противоправному деянию и его последствиям здесь не подходит. Публично-правовые образования никогда не выступают непосредственными причинителями вреда, равно как и ни одно субъективное право, и ни

---

<sup>132</sup> См.: Самылов И. В. Коллективные субъекты юридической ответственности. Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Пермь, 2008. С. 4.

<sup>133</sup> См.: Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / Под ред. докт. юрид. наук, проф. Е.С. Шугриной. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 27.

<sup>134</sup> Например, нормы гл. 14 ст. 19.28 КоАП.

<sup>135</sup> См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://sledcom.ru/documents/Obsuzhdenija\\_zakonoproektov/item/1133](http://sledcom.ru/documents/Obsuzhdenija_zakonoproektov/item/1133) (дата обращения 10.06. 2015).

одна обязанность не осуществляется публично-правовым образованием непосредственно<sup>136</sup>. Виновным может оказаться должностное лицо (либо сотрудник) органа публичной власти, чьи действия (бездействие) повлекли причинение вреда, но не публично-правовое образование.

В процессе многочисленных дискуссий по вопросу о возможности применения категории «вина» к субъектам права, не являющимся физическими лицами, были выработаны две основные концепции понимания этого правового феномена:

1) объективно-правовая концепция, когда виновность коллективного субъекта, в т. ч. и публичного, сводится к противоправности;

2) субъективно-правовая концепция, когда виновность коллективного субъекта определяется в зависимости от вины должностных лиц или иных представителей, действия которых повлекли совершение правонарушения<sup>137</sup>.

В сфере карательной (уголовно-правовой, административно-правовой) ответственности утвердилось психологическое понимание вины как субъективного отношения нарушителя к своему поведению; в сфере правосстановительной (гражданско-правовой) ответственности вина рассматривается преимущественно с объективных позиций как несоблюдение неких нормативов требуемого правом поведения<sup>138</sup>.

В настоящее время в России органы государственной власти и местного самоуправления, наделенные компетенцией действовать от имени публично-правовых образований, нередко одновременно провозглашаются юридическими лицами<sup>139</sup>. Однако органы и структуры публично-правовых образований не могут признаваться самостоятельными субъектами ни в публично-правовых, ни в частноправовых отношениях. В первых субъектом является само публично-правовое образование, т. к. органы и учреждения не обладают самостоятельной волей, а реализуют волю публично-правовых образований. Что касается частноправовых отношений, то 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, а 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, следовательно, органы публичной власти не обладают главными характеристиками самостоятельного субъекта гражданского права.

В связи с вышесказанным можно отметить, что использование термина «юридическое лицо» для характеристики органа публичной власти либо публично-правового образования приводит к затруднениям и является нежелательным в законодательстве и доктрине.

Показательным и способным оказать значительное влияние на дальнейшее развитие правоприменительной практики в свете рассматриваемой проблемы может стать Определение Конституционного суда РФ от 2 июля 2013 г. № 1049-О «Об отказе в принятии к рас-

<sup>136</sup> См.: Камышанский В.П., Карнушин В.Е. Некоторые особенности правоотношения гражданско-правовой ответственности публичных образований. Научный журнал КубГАУ. 2014. № 10 (07). С. 7.

<sup>137</sup> См. подробнее: Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях /Под ред. О. А. Егоровой. М.: Статут, 2014. 440 с.

<sup>138</sup> См.: Самылов И. В. Указ. соч. С. 19–20.

<sup>139</sup> Ст. 41, п. 9 ст. 35, п. 7 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-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».

смотрению жалобы гражданина Бородин Евгений Юрьевича на нарушение его конституционных прав п. 1 ст. 1070 и абз. третьего ст. 1100 ГК РФ, ч. 1 ст. 27.1, ч. 1 ст. 27.3, ч. 3 ст. 27.5 КоАП РФ»<sup>140</sup>.

19 апреля 2012 г. Е. Ю. Бородин, остановленный инспектором ДПС, предъявил временное разрешение на право управления транспортным средством со сроком действия до вступления в силу постановления суда о лишении права управления транспортными средствами, а также копию постановления мирового судьи судебного участка № 7 Ленинского административного округа города Тюмени от 5 марта 2012 г., согласно которому он лишен права управления транспортными средствами сроком на 1 год 6 месяцев, и пояснил, что данное постановление не вступило в законную силу, поскольку было им обжаловано в апелляционном порядке.

В процессе проверки этого факта инспектор ДПС, получив сведения из информационной базы управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения (УГИБДД) о том, что постановление мирового судьи вступило в законную силу 15 марта 2012 г., возбудил в отношении Е. Ю. Бородина дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.7 «Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством», влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест. После этого Е. Ю. Бородин был доставлен в дежурную часть отдела полиции и на основании составленного протокола об административном задержании находился там более трех с половиной часов. Постановлением мирового судьи судебного участка № 11 Ленинского административного округа города Тюмени от 19 апреля 2012 г. производство по данному делу прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Как установил суд, постановление от 5 марта 2012 г. не вступило в законную силу.

Е. Ю. Бородин обратился в суд с иском о возмещении морального вреда, причиненного ему в результате незаконного задержания как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, однако решением суда, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, в удовлетворении требований заявителя было отказано.

Получив отказ, заявитель обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой на несоответствие Конституции РФ п. 1 ст. 1070 ГК РФ, согласно которому 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 привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом. Кроме того, он обжаловал и абз. 3 ст. 1100 ГК РФ, согласно которому компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда в случаях, когда вред причинен гражданину в результате его 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.

Конституционный Суд подтвердил вывод, к которому уже приходил ранее: то обстоятельство, что задержанное лицо не было впоследствии привлечено к административной

---

<sup>140</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 2.

ответственности или вообще не предстало перед судом, не означает, что задержание было незаконным и нарушало требования Конституции<sup>141</sup>. Требования, обуславливающие правомерность задержания, не предполагают, что соответствующее должностное лицо уже в момент задержания должно иметь исчерпывающие доказательства, достаточные для разрешения дела по существу, т. к. целью задержания как обеспечительной меры является лишь создание условий для проведения производства по делу о соответствующем административном правонарушении с тем, чтобы были проверены факты, подтверждены или устранены конкретные подозрения, обосновывающие задержание, подготовлены необходимые документы для передачи дела на рассмотрение суда. Задержание будет незаконным в том случае, если компетентное должностное лицо знает или должно знать о том, что оснований для привлечения к ответственности нет.

В случае с обжалуемым задержанием само должностное лицо действительно обладало только той информацией, которая неизбежно и должна была привести к задержанию заявителя, поскольку сведения, содержащиеся в базе данных УГИБДД, не соответствовали реальному положению дел.

По смыслу Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П суды должны оценивать законность действий не только того конкретного должностного лица, которое непосредственно осуществило административное задержание, но и других должностных лиц, действия или бездействие которых обусловили применение данной принудительной меры.

Вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, и вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, подлежит возмещению на основании ст. 1069 и 1070 ГК РФ путем привлечения публичных субъектов к гражданско-правовой ответственности.

В Определении Конституционного Суда РФ № 1005-О<sup>142</sup> было отмечено, что обязанность государства возместить вред, причиненный незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц, следует из содержания ст. 53 Конституции РФ. По своей юридической природе обязательства, возникающие в силу применения норм гражданско-правового института возмещения вреда, причиненного актами органов власти или их должностных лиц, представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой привлекается причинитель вреда в соответствии с предписанием закона (ст. 1064 ГК РФ).

Однако, как уже подчеркивалось, ни органы публичной власти, ни их должностные лица не являются субъектами гражданского права, т. к. не обладают правосубъектностью и лишь выступают в обороте от имени соответствующего публично-правового образования.

Публичные субъекты могут оказаться самостоятельными субъектами гражданского права лишь в том случае, когда они будут выступать в соответствующей ипостаси. Например, орган публичной власти, возможно, рассматривать как сторону гражданско-правового договора при условии его заключения компетентным органом публичной власти в следующих случаях: а) если он прямо назван в качестве стороны договорного отношения; б) если

---

<sup>141</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова». Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 4.

<sup>142</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2009 г. № 1005-0-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Уния» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» (документ опубликован не был). Доступ к материалам из СПС «Консультант Плюс».

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 отношения будет орган публичной власти, представляющий публично-правовое образование<sup>143</sup>.

Осуществляя свои публично-правовые функции, публичные субъекты выступают исключительно от имени соответствующего публично-правового образования; следовательно, и вред, причиняемый при этом, должен считаться причиненным самим публично-правовым образованием<sup>144</sup>.

Последнее принимает на себя ответственность за незаконные действия каждого должностного лица или органа публичной власти, с наличием которых закон связывает возникновение права на возмещение вреда у потерпевшего. Не случайно та же ст. 1069 ГК РФ указывает, что вред, причиненный в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет казны соответствующего публично-правового образования, а не средств, находящихся в распоряжении тех или иных органов.

Применение ст. 1069 ГК РФ предполагает установление общих условий деликтной ответственности: наличие вреда; противоправность действий его причинителя; наличие причинной связи между вредом и противоправными действиями; вина причинителя вреда. Раз орган публичной власти или должностное лицо не является самостоятельным участником гражданского оборота, должна устанавливаться вина не конкретного должностного лица, а того лица, которое и является ответчиком по иску, т. е. Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований.

В рассматриваемом деле от инспектора ДПС, осуществившего задержание, не зависела достоверность и актуальность базы данных УГИБДД, ее наполнение осуществляли другие должностные лица и работники ответчика. Их действия признаются действиями самого ответчика, и этого факта достаточно для установления вины ответчика – публичного субъекта<sup>145</sup>.

Несоответствие сведений в базе данных реальному положению послужило основанием для задержания заявителя, следовательно, налицо причинно-следственная связь между неисполнением (или ненадлежащим исполнением) обязанности публичного субъекта и наступившими неблагоприятными для заявителя последствиями.

Если сведения, содержащиеся в базе данных, не соответствуют действительности, это означает, что ответчик не принял всех мер для надлежащего исполнения своей обязанности в рамках осуществления публичной функции по обеспечению правопорядка. Вне зависимости от того, какой конкретно орган публичной власти отвечает за актуализацию базы данных, а какой орган публичной власти принимает решения на основании данных, содержащихся в базе, это не устраняет виновности публично-правового образования, поскольку именно на последнее возложена задача по организации информационного взаимодействия органов публичной власти и должностных лиц.

Вместе с тем следует учитывать, что размер убытков и наличие причинной связи с действиями причинителя вреда должны быть доказаны заявителем требования о возмещении вреда, а публичный субъект вправе ссылаться на отсутствие вины, если законом не установ-

---

<sup>143</sup> См. подробнее: Болдырев В. А. Органы власти как участники гражданского оборота и выразители интересов публичных образований. Право и экономика. 2011. № 6. С. 33–37.

<sup>144</sup> См.: Рыбалов А. О. Еще раз об ответственности государства и его органов. Комментарий к Определению Конституционного Суда РФ. Закон. 2013. № 12. С. 106–109.

<sup>145</sup> См.: Рыбалов А.О. Указ. соч.

лена его безвиновная ответственность. Рассмотрению данного феномена будет посвящена следующая часть исследования.

Итогом кропотливой работы над изменением российского гражданского законодательства, точкой отсчета для которой на современном этапе служит принятие в 2008 году Указа Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>146</sup>, стал многостраничный законопроект № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>147</sup>. В 2012 году из-за объемности указанного документа и связанных с этим сложностей его одновременного принятия было принято решение о постепенном принятии и вступлении в силу поправок в ГК РФ.

Первым результатом этой инициативы стало принятие Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>148</sup>, который, за исключением некоторых положений, вступил в силу с 1 марта 2013 г.

Одна из важных новелл Закона № 302-ФЗ касается возможности компенсации ущерба, причиненного личности или имуществу гражданина, а также имуществу организации, правомерными действиями государственных или муниципальных органов, их должностных лиц или иных лиц, обладающих государственно-властными полномочиями (ст. 16.1 ГК РФ).

Российское законодательство практически не предусматривало возможности компенсации ущерба, нанесенного органами публичной власти или их должностными лицами в результате совершения ими правомерных действий. Исключение составлял п. 2 ст. 18 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>149</sup>.

Закрепление гражданско-правовой ответственности органов публичной власти различных уровней и их должностных лиц за свои действия (бездействие) принадлежит к бесспорным достижениям отечественного права. Основываясь на конституционной норме о возмещении вреда, причиненного гражданину незаконными действиями (бездействием) органов государства и их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ), российское гражданское законодательство провозглашает возмещение убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

---

<sup>146</sup> СЗ РФ. 2008. № 29. Ст. 3482.

<sup>147</sup> Текст документа и досье на Проект доступно по ссылке: <http://base.garant.ru/70156584/>.

<sup>148</sup> СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7627.

<sup>149</sup> СЗ РФ. 13.03.2006. № 11. Ст. 1146.

## **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.