

УДК 341.211.3(470+571)

С.А. Ковальчук, А.В. Левченко

СПЕЦИФИКА ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ПРАВОПРИМЕНЕНИИ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РФ

Рассматривается специфика Российской Федерации как субъекта гражданских правоотношений. Анализируя опыт судебной практики, выявляются противоречия между основополагающим принципом гражданского права – равноправия субъектов гражданских правоотношений – и правоприменительной практикой. Выступая в гражданском обороте, Российская Федерация обладает определенной спецификой как публично-правовое образование, особенность ее заключается в ограничении участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, также имущественная ответственность Российской Федерации ограничена казной РФ. Данное обстоятельство авторы оценивают неоднозначно.

Ключевые слова: публично-правовые образования, имущественная ответственность, гражданский оборот, правоприменение, гражданско-правовой статус, правомерные и неправомерные действия, возмещение вреда, причиненного органами власти.

Участниками гражданских правоотношений являются в том числе и публично-правовые образования, которые принимают участие в имущественных отношениях для решения федеральных, региональных и местных задач. Среди публично-правовых образований особое место занимает Российская Федерация. Ст. 2 Гражданского кодекса РФ признает государство субъектом гражданского права наряду с гражданами и юридическими лицами. Несмотря на то что п. 1 ст. 124 ГК РФ утверждает, что Российская Федерация выступает в гражданских правоотношениях на равных началах с гражданами и юридическими лицами, самим выделением публично-правовых образований в гл. 5 ГК РФ признает Российскую Федерацию, субъекты РФ, а также муниципальные образования особыми видами субъектов гражданского права. Специфика публично-правовых образований заключается в том, что они осуществляют свою деятельность в основном в рамках публичного права. Правовой, включая и гражданско-правовой, статус указанных субъектов оп-

© Ковальчук С.А., Левченко А.В., 2013

Ковальчук Сергей Алексеевич – кандидат философских наук, доцент кафедры философии и права ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет»; e-mail: x.y.z.11@mail.ru.

Левченко Андрей Васильевич – кандидат философских наук, доцент кафедры философии и права ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет»; e-mail: lev4enko.andrei 2013@yandex.ru.

ределяется Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, положениями о муниципальных образованиях, а также иными нормативно-правовыми актами.

В соответствии с п. 2 ст. 124 ГК РФ нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданско-правовых отношениях, применяются и к публично-правовым образованиям. Вместе с тем к Российской Федерации, субъектам РФ, исходя из особенностей их правового положения, не могут быть применены определенные нормы гл. 4 ГК РФ (ст. 51, 61, 62, 63, 65), по нашему мнению, вследствие того, что Российская Федерация и другие публично-правовые субъекты не являются юридическими лицами.

Некоторые нормы Гражданского кодекса РФ выделяют имущественные правоотношения, в которых могут принимать участие только указанные субъекты. К этим нормам относятся ст. 16 о возмещении убытков, причиненных гражданину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц; ст. 115 – о субсидиарной ответственности Российской Федерации по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества; ст. 212, 214, 215 – о праве собственности государства; ст. 279, 281 – о выкупе имущества для государственных или муниципальных нужд; ст. 306 – о последствиях принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности; ст. 817, признающая, что заемщиком в договоре государственного займа могут быть только Российская Федерация или субъект РФ; ст. 840 – о случаях субсидиарной ответственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при невозврате гражданам банками вкладов; ст. 1063 – о выступлении указанных в гл. 5 ГК субъектов в качестве организаторов лотерей, тотализаторов и других основанных на риске игр, ст. 1069, 1070, 1071, 1081 – о специальных случаях возмещения вреда гражданам и юридическим лицам за счет казны субъектов, указанных в гл. 5 ГК. Вместе с тем ряд норм предусматривает ограничения участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях. Например, в ст. 2 Федерального закона от 11 марта 1997 г. № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе» устанавливается, что Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования имеют право обязываться по переводному и простому векселю только при условии, если это специально предусмотрено федеральным законом.

Российская Федерация имеет в распоряжении все качества суверенного государства, что не может не проявиться и в характере ее гражданской правосубъектности, в частности, только Российская Федерация способна иметь на правах собственности изъяты из гражданского оборота объекты, обеспечивающие государственный суверенитет. Ст. 124–127 ГК РФ, наделяя государство статусом особого субъекта гражданского права, все же не проясняют

всей специфики этого статуса. Участие Российской Федерации в гражданских правоотношениях связано с различными проблемами как теоретического, так и практического характера.

Говоря о правосубъектности Российской Федерации, нельзя не упомянуть о ее деликтоспособности. Она формулируется в нормах об ответственности за вред, причиненный государственными органами, а также их должностными лицами (ст. 1069 ГК РФ), ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ст. 1070 ГК РФ), а также иными нормативно-правовыми актами. В соответствии со ст. 1071 ГК РФ в случаях, когда причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. Согласно Постановлению Пленума Верховного суда Российской Федерации № 6 и Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации» (п. 12), в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, необходимо иметь в виду, что ответчиком по такому делу должны признаваться Российская Федерация, соответствующий субъект Российской Федерации или муниципальное образование в лице соответствующего финансового или иного уполномоченного органа. При удовлетворении иска взыскание денежных сумм производится за счет средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств – за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну.

Ряд российских цивилистов, в частности О.В. Михайленко, О.Р. Чудинов, выражают сомнение в возможности государственного принуждения к самой Российской Федерации при возмещении вреда, причиненного осуществлением власти [1. С. 145; 2. С. 135]. По мнению О.Н. Алдошина, «в случае, когда государство оказывается на месте правонарушителя, оно вынуждено выступать как бы против себя. Очевидно, что меры принуждения должны быть применены не просто по отношению к государству, а направлены на конкретный государственный орган или иное лицо, уполномоченное выступать от его имени» [3. С. 17]. О.Н. Алдошин также отмечает, что государство, являясь участником частноправовых и публично-правовых отношений, очень часто оказывается в таком положении, когда, с одной стороны, оно должно соблюсти публичные интересы, выражая интересы всего общества в целом,

а с другой – исполнять нормы гражданского права, отражающие интересы частного лица в конкретном деле, что часто приводит к конфликту указанных интересов [3. С. 16].

Отмечая специфику ответственности Российской Федерации как субъекта гражданского права, необходимо подчеркнуть ограниченный характер ее имущественной ответственности в сравнении с другими участниками, так как имущественная ответственность Российской Федерации ограничена имуществом ее казны. Проблема возмещения вреда заключается в том, что Бюджетный кодекс РФ установил достаточно сложную процедуру исполнения судебных актов. Судебная практика показывает, по мнению А.А. Кузина, что не всегда наступает ответственность за несвоевременное или ненадлежащее исполнение судебных решений, потому что в механизме исполнения судебных актов отсутствуют или нечетко прописаны санкции по отношению к финансовым органам государства, обязанным произвести выплаты из соответствующего бюджета, хотя в ст. 283 БК РФ среди оснований применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства России названо несвоевременное исполнение судебного акта [4. С. 96]. Существует и противоречие между ст. 1071 ГК РФ и п. 3 ст. 158 БК РФ, касающееся регулирования вопроса о представителе ответчика по искам к Российской Федерации.

Тем не менее особенность деликтоспособности Российской Федерации, по нашему мнению, не только в ограничении имущественной ответственности казной Российской Федерации, но и в сложности исполнений судебных решений по делам, в которых Российская Федерация выступает в качестве ответчика. Представляется, что несвоевременное исполнение судебных актов не только зависит от того, кто выступает в качестве ответчика, но и во многом еще объясняется недостаточной эффективностью судебной системы в нашей стране.

При рассмотрении практики арбитражных судов по делам о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, можно обнаружить, что, несмотря на все сложности, о которых шла речь выше, граждане и юридические лица могут добиться возмещения вреда, причиненного органами власти.

Согласно ст. 16 и 1069 ГК РФ ответчиком по иску о возмещении вреда, причиненного государственными или муниципальными органами, а также их должностными лицами, является соответствующее публично-правовое образование, поэтому замена органа, уполномоченного представлять публично-правовое образование, не приводит к замене ответчика. Благодаря этому граждане и юридические лица имеют возможность получить компенсацию за причиненный им ущерб из казны Российской Федерации, которая более стабильна, нежели обособленное имущество юридических лиц или собственность граждан.

Помимо этого, признание ненормативного правового акта в судебном порядке недействительным, а решения или действия (бездействия) государственного органа – незаконными само по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или действиями (бездействием). В этом случае суд оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда.

Наряду с этим рассмотрение судебной практики обнаруживает, что требование о возмещении убытков, причиненных истцу в связи с ненадлежащим хранением имущества, изъятого федеральным органом исполнительной власти, подлежит удовлетворению, поскольку передача такого имущества указанным органом на хранение третьему лицу не освобождает Российскую Федерацию от ответственности за убытки, причиненные вследствие необеспечения федеральным органом исполнительной власти надлежащего хранения изъятого имущества.

При рассмотрении арбитражными судами исков о возмещении вреда, причиненного государственными или муниципальными органами, а также их должностными лицами, судьи, удовлетворяя требование истца, учитывают, что обеспечение производства по делу об административном правонарушении не может быть признано законным, если применение осуществлялось, хотя и в рамках установленных законом полномочий соответствующего должностного лица, но в нарушение принципов разумности и соразмерности. В связи с этим необходимо упомянуть проект Федерального закона № 47538-6, внесенный Президентом РФ «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором, в частности, предполагается введение ст. 16.1 «Компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления», которая предполагает компенсацию ущерба, причиненного личности или имуществу не только неправомерными действиями, но и правомерными действиями государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц этих органов, а также иных лиц, которым государством делегированы властные полномочия.

Полагаем, что в случае принятия данной статьи ее применение приведет к неоднозначным последствиям. С одной стороны, применение ст. 16.1 позволит устранить ряд пробелов в законодательстве. Например, арендодатель (публично-правовое образование в лице уполномоченного органа) в одностороннем порядке, согласно п. 3 ст. 450 ГК РФ, вправе отказаться от договора аренды земельного участка, на котором осуществляется строительство объекта недвижимости, в том числе и при отсутствии нарушений договора со

стороны арендатора. Продолжение строительства после отказа арендодателя от исполнения договора может привести к признанию объекта строительства самовольной постройкой (п. 1 ст. 222 ГК РФ). Возмещение ущерба, понесенного застройщиком – частным лицом, действующее законодательство не предусматривает, поскольку отказ от исполнения договора является правомерным действием, что исключает возмещение убытков [5]. Аналогичные правовые последствия возникают в ситуации, когда срок договора аренды земельного участка истек, строительство не завершено, но арендодатель против продолжения договорных отношений. С другой стороны, применение данной нормы ст. 16.1 может привести к увеличению исков со стороны граждан и юридических лиц о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, и, как следствие, ростом расходов казны на удовлетворение этих исков. В случае с неправомерными действиями в соответствии со ст. 1069, 1070 ГК РФ Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда по основаниям, предусмотренным этими статьями, а также по решениям Европейского суда по правам человека, согласно п. 3.1 ст. 1082 ГК РФ, имеют право регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение. В случае же применения нормы ст. 16.1 Российская Федерация не имеет права регресса к лицу, причинившему вред.

Таким образом, у нас нет никаких сомнений, что, выступая в гражданском обороте, Российская Федерация обладает определенной спецификой, как мы уже упоминали выше, это можно обнаружить в самом факте выделения публично-правовых образований в особые виды субъектов гражданского права в гл. 5 ГК РФ. Особенность имущественной ответственности Российской Федерации по сравнению с другими субъектами гражданского права заключается и в определенном ограничении участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, кроме того, имущественная ответственность Российской Федерации ограничена казной РФ. Позволим предположить, что данное ограничение является не только недостатком, но и достоинством, потому что в условиях экономической нестабильности последних двух десятилетий в нашей стране казна Российской Федерации все-таки более стабильна, чем имущество юридических и физических лиц.

Список литературы

1. Михайленко О.В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблема ее реализации на практике. – М., 2007.

2. Чудинов О.Р. Недобросовестная конкуренция и вопросы совершенствования гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2009. – Вып. 2. – С. 135.

3. Алдошин О.Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. – 2001. – № 1. – С. 16–17.

4. Кузин А.А. Гражданско-правовая ответственность РФ, наступающая в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязательств // Государство и право. – 2008. – № 7. – С. 96.

5. Информационное письмо Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 31 мая 2011 г. № 145 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/336480>.

References

1. Mixajlenko O.V. Imushhestvennaya otvetstvennost' za vred, prichinennyj osushhestvleniem publichnoj vlasti: teoreticheskie aspekty i problema ee realizacii na praktike [Property responsibility for the harm caused by implementation of the public power: theoretical aspects and problem of its realization in practice]. Moscow, 2007.

2. Chudinov O.R. Nedobrosovestnaya konkurenciya i voprosy sovershenstvovaniya grazhdanskogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Unfair competition and questions of improvement of the civil legislation of the Russian Federation]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, 2009, vol. 2, pp. 135.

3. Aldoshin O.N. Otvetstvennost' gosudarstva po obyazatel'stvam vo vnutrennem grazhdanskom oborote [Responsibility of the state according to obligations in an internal civil turn]. *Zhurnal rossijskogo prava*, 2001, no. 1, pp. 16–17.

4. Kuzin A.A. Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' RF, nastupayushhaya v sluchayah neispolneniya ili nenadlezhashhego ispolneniya dogovornyx obyazatel'stv [The civil responsibility of the Russian Federation coming in cases of non-execution or inadequate execution of contractual obligations]. *Gosudarstvo i pravo*, 2008, no. 7, pp. 96.

5. Informacionnoe pis'mo Prezidiuma Vysshego arbitrazhnogo suda RF ot 31 maya 2011 g. № 145 [The information letter of Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of May 31, 2011, no. 145], available at: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/336480>.

Получено 15.02.2013

S.A. Kovalchuk, A.V. Levchenko

**SPECIFIC FEATURES OF PROPERTY LIABILITY
OF THE RUSSIAN FEDERATION AT LAW ENFORCEMENT
OF RF CIVIL CODE REGULATIONS**

Specific character of Russian Federation as the subject of civil legal relations is being considered. In the process of court practice analysis the contradictions of the basic principle of civil law, namely equality of the subjects of civil relations, and courts brief have been revealed. Russian Federation obtains the specific feature of public legal establishment. Its peculiarity is in limitation of public legal establishments' participation in civil relations. Property liability of Russian Federation is restricted by RF treasury. This fact is estimated ambiguously by the authors of the article.

Keywords: public legal establishments, property liability, civil circulation, law enforcement, civil law status, legal action, illegal acts, compensation for the damages made by authorities.