

УДК 347.5

**ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО  
ПРАВОМЕРНЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ  
И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ  
ДЕЛИКТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ**

© 2013 г.

*А.В. Петухова*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

av\_petuhova@list.ru

*Поступила в редакцию 14.05.2013*

Анализируются изменения в гражданском законодательстве, произошедшие после принятия Федерального закона № 302-ФЗ от 30.12.2012. Автор проводит сравнительно-правовой анализ действующей нормы о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями публичных органов и новой нормы, предусматривающей компенсацию ущерба, причиненного правомерными действиями публичных органов. На основе проведенного исследования автор выделяет существующие теоретические и практические проблемы компенсации вреда, причиненного публичными органами власти и делает основные выводы.

*Ключевые слова:* возмещение вреда, незаконные действия, правомерные действия, публичные органы власти.

Идея возмещения вреда, причиненного государством, достаточно прочно вошла в наше законодательство. Согласно статье 53 Конституции РФ «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» [1]. На основании Федерального закона от 30.12.2012 № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [6] вводится ст. 16.1 ГК РФ [2], которая вступает в силу с 1 марта 2013 года. Данная норма предусматривает новое направление развития деликтных обязательств – возможность компенсации ущерба личности или имуществу гражданина или имуществу юридического лица, который нанесен правомерными действиями органов публичной власти или их должностных лиц, а также иных лиц, которым государство делегировало властные полномочия. Такое возмещение должно осуществляться только в случаях, предусмотренных законом. Как пояснил председатель Комитета Госдумы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству профессор Павел Крашенинников, «установлена возможность компенсации ущерба, например ... в ходе действия силовых структур по задержанию преступников» [13].

В Гражданском кодексе не содержится понятий тех субъектов, вред, причиненный которыми,

подлежит компенсации. Поэтому дополнительно необходимо обратиться к иным источникам. Так, например, согласно абз. 2 пункта 3 статьи 285 УК РФ [3] «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, государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Под лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Под лицами, занимающими государственные должности субъектов Российской Федерации понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов».

В рамках Постановления Пленума ВС РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом

подкупе» [10] можно найти следующее определение «представителя власти». Так, в силу пункта 2 Постановления Пленума ВС РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «К представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судьи федеральных судов и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями).

В соответствии с новой нормой 16.1 ГК РФ к субъектам, причиненный вред которых подлежит возмещению, также относятся «лица, которым государство делегировало властные полномочия». Перечень таких лиц Гражданский кодекс также не содержит, отсылая тем самым правоприменителя к нормам других нормативно-правовых актов. Так, например, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] предусматривает возможность и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 19 ФЗ). Или, по нашему мнению, например, к таким лицам относятся капитаны морских судов согласно статье 40 УПК РФ [4].

До настоящего времени обязанность возмещать убытки на публично-правовые образования возлагалась только за действия, совершенные ими в качестве носителей властных полномочий, признанные не соответствующими закону (ст. 16 ГК РФ). Закон же устанавливает возможность требовать компенсации и в том слу-

чае, когда публично-правовой орган издает правомерный акт, совершает правомерное действие. Перечень подобных правомерных действий Гражданский кодекс не раскрывает, поэтому при использовании статьи 16.1 ГК РФ необходимо будет также обратиться к специальному законодательству, которое уже применяется на практике. Например, правомерное причинение вреда предусмотрено Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [7]. Статья 22 данного закона устанавливает, что «лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества или государства при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством Российской Федерации, являются правомерными. При этом статья 18 указанного закона предусматривает следующее: «государство осуществляет компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта. Компенсация морального вреда, причиненного в результате террористического акта, осуществляется за счет лиц, его совершивших». Пресечение террористических актов есть прямая функция государства по обеспечению безопасности, поэтому, на наш взгляд, совершенно логичным было появление статьи 16.1 Гражданского кодекса, регулирующего возможность компенсации государством вреда, причиненного правомерными действиями.

Необходимо обратить внимание, что в Гражданском кодексе вопрос о компенсации в случае неправомерных и правомерных действий прописан по-разному. В первом случае в рамках статьи 1069 ГК РФ: «вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностному лицу этих органов...подлежит возмещению». Как справедливо отмечает В.М. Савицкий: «Понятие вреда относится к числу краеугольных для права, поскольку причинение вреда всегда связано с посягательством на общественные отношения, с нарушениями прав и законных интересов государства, организаций или граждан» [14].

В статье 16 ГК РФ прямо указано: «Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов

местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием». А в случае причинения вреда правомерными действиями указанных органов компенсации возмещению подлежит только ущерб. Вопрос о соотношении терминов «убытки» и «ущерб» в юридической науке решается по-разному. В. Казанцев подчеркивает: «В юриспруденции нет четкого определения понятия ущерба, однако учёными, как правило, выделяются две его разновидности – убытки и вред. Убытки – это ущерб, который выражен в денежной форме; вред – это уничтожение либо умаление личного или имущественного блага» [12]. В соответствии с данным делением понятие «вред» входит в состав понятия «ущерб». По мнению С.Е. Бетрова: «Полное возмещение вреда... состоит в том, что лицо, ответственное за причинение вреда, обязано возместить вред в натуре или полностью возместить причиненные убытки. Под убытками понимается выраженный в денежной форме ущерб, который причинён одному лицу противоправными действиями другого лица. В это понятие входят, во-первых, расходы, произведенные кредитором, во-вторых, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб) и, в-третьих, доходы, которые он получил бы, если бы не имели места противоправные действия должника» [11].

В статье 16.1 ГК РФ речь идет о компенсации ущерба, то есть о возмещении реально понесенных потерь, что не является мерой гражданско-правовой ответственности, поскольку речь идет о заведомо правомерных действиях государственных органов, органов местного самоуправления, а также иных лиц, которым были делегированы властные полномочия. Поэтому, как можно предположить, доказывать необходимо будет лишь наличие ущерба и его причинно-следственную связь с правомерными действиями субъекта власти. На наш взгляд, совершенно не случайно, что статья 16.1 ГК РФ называется «компенсация вреда...», в отличие от статьи 16 ГК РФ, которая именуется как «возмещение убытков». С нашей точки зрения, компенсация предполагает не полное возмещение убытков, на законодательном уровне должны быть определены пределы выплат. Например, если обратиться к Постановлению Правительства № 750 «О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Прави-

тельства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» [8]. Так, пункт 3 Постановления определяет, что «Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не позднее одного месяца с даты совершения террористического акта или завершения мероприятий по пресечению террористического акта правомерными действиями (окончания контртеррористической операции) обращаются в Правительство Российской Федерации с просьбой о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда для осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями». Согласно пунктам 2«г» и «д» части 9 указанного Постановления «Бюджетные ассигнования из резервного фонда выделяются федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение следующих мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций: оказание гражданам единовременной материальной помощи (из расчета до 5 тыс. рублей на человека, но не более 25 тыс. рублей на семью; оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости (из расчета за частично утраченное имущество – до 50 тыс. рублей на семью, за полностью утраченное имущество – до 100 тыс. рублей на семью)». Т.е. компенсации подлежит не весь вред, а только часть его, размер которого строго определен законом.

Возмещаться подобный ущерб, как и требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, должен за счет соответствующей казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования. А при удовлетворении иска взыскание средств производится за счет соответствующего бюджета, а при отсутствии средств – за счет другого имущества, составляющего казну (п. 12 постановления ВС РФ и постановление ВАС № 6/8 [9]).

Однако, несмотря на появление новых норм в части защиты граждан от незаконных или законных действий и решений должностных лиц и государственных органов, с нашей точки зрения, более эффективным было бы принятие отдельного специального закона, регламентирующего взаимоотношения государства и граждан в публично-правовой сфере. С помощью нового

закона можно было бы учитывать специфику правового положения государства и государственных служащих при взаимодействии с физическими лицами (гражданами). Отдельно, по нашему мнению, необходимо было бы прописать возможность возмещения государством пострадавшему всех видов ущерба. Возмещение государством пострадавшему лицу ущерба из казны за неправомерные действия и решения государственных органов и должностных лиц не означает освобождения должностных лиц и государственных органов от ответственности, необходимо предусмотреть механизм привлечения виновных должностных лиц к дисциплинарной, административной, материальной и даже в некоторых случаях к уголовной ответственности. Учитывая, что эта норма также имеет бланкетный характер, в перспективе можно ожидать появления в законодательстве специальных положений, регламентирующих порядок компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями конкретных субъектов власти.

В статье 2 Конституции РФ сказано: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [1]. Потребность в защите прав и свобод личности возникает при их нарушении либо реальной угрозе нарушения, а также связана с возмещением причиненного вреда, в случаях, если невозможно было предотвратить их нарушение. Возможность получения правозащиты от правомерных действия является базовой гарантией соблюдения основных и законных интересов граждан.

#### *Список литературы*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ, 26.01.2009, № 4, ст. 445.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от

11.02.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.03.2013) // СЗ РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. 1), ст. 4921.

5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

6. Федеральный закон от 30.12.2012 № 302-ФЗ (ред. от 04.03.2013) «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7627.

7. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ, 13.03.2006, № 11, ст. 1146.

8. О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (вместе с «Правилами выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»): Постановление Правительства РФ от 13 октября 2008 г. № 750 (ред. от 17.08.2010) // Рос. газета. 2008. № 220.

9. Постановление Пленума Верховного суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета, № 152, 13.08.1996.

10. Постановления Пленума ВС РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» // ПС «Консультант Плюс».

11. Бетров С.А. Реабилитация в уголовном процессе // Правоведение. 2004. № 4.

12. Казанцев В. Возмещение морального вреда // Рос. юстиция. 1996. № 5.

13. Мартовские всходы. Закон вводит особую ответственность чиновников за вред гражданину. от 1 марта 2013 года. Электронный ресурс: [ppt.ru/daily/?id=115810](http://ppt.ru/daily/?id=115810)

14. Савицкий В.М. Язык процессуального закона. М.: Наука, 1987. С. 191–192.

### **COMPENSATING FOR LOSSES OF LAWFUL ACTIONS OF PUBLIC AUTHORITIES: A NEW LINE IN THE DEVELOPMENT OF TORTIOUS LIABILITY**

*A. V. Petukhova*

The paper investigates some changes in civil law since the adoption of the law No. 302-FZ (30.12.2012). A legal analysis is provided of the existing articles of the law about reparation of damages caused by the illegal actions of public authorities and new articles of the law about compensating for losses of the lawful actions of public authorities. Based on this study, the author identifies the existing theoretical and practical problems of legal regulation concerning the compensation for losses of the lawful actions of public authorities and makes the main conclusions.

*Keywords:* reparation of damages, compensating for losses, illegal actions of public authorities, lawful actions of public authorities