

НАЛИЧИЕ ВИНЫ КАК УСЛОВИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ АКТАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В.С. Синенко

*Белгородский
государственный
университет*

*e-mail:
Sinenko@bsu.edu.ru*

Изложена авторская позиция о необходимости учета вины при возникновении гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный органами публичной власти. При определении направлений в развитии данного явления учтено как российское законодательство и опыт российских правоведов, так учтены и особенности гражданско-правовой ответственности органов публичной власти в странах СНГ. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в рамках предмета исследования.

Ключевые слова: внедоговорная ответственность, акты публичной власти, вина как условие ответственности.

Необходимым условием стабильных отношений имущественного характера является законодательно установленная юридическая ответственность каждого субъекта гражданского оборота. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53)¹.

Гражданское законодательство, реализуя данное предписание Конституции РФ, учитывает фактические особенности данных случаев причинения вреда. Поэтому, помимо общих положений о возмещении вреда, Гражданский кодекс РФ содержит специальные нормы о возмещении вреда, причиненными государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами (ст.ст. 1069-1071)². Так, согласно ст.1069 ГК РФ: "Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования". Главную особенность данного деликта составляет то обстоятельство, что в качестве причинителей вреда здесь выступают органы публичной власти либо обладающие властными полномочиями их должностные лица, действующие на основании и во исполнение своих властных (публичных) функций. Речь идет о действиях любых органов всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной – Российской Федерации либо ее субъектов, а также об органах местного самоуправления, которые хотя и не относятся к государственным органам, но наделены законом определенными властными (публичными) функциями. К должностным лицам относятся граждане, постоянно или временно, в том числе по специальному полномочию, осуществляющие функции представителя власти (например, в области охраны общественного порядка) либо занимающие во властных органах должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных функций вне этих органов.

К настоящему времени можно сказать, что специальные нормы о возмещении вреда, причиненных актами власти, содержатся практически во всех кодифицированных гражданско-правовых нормативных актах стран СНГ. Во всех гражданских кодексах стран СНГ данные случаи причинения вреда образуют специальный деликт. Наиболее обстоятелен в этих вопросах Гражданский кодекс Украины, который отдельными статьями регулирует случаи возмещения вреда вследствие действий органов государственной власти, ор-

¹ Конституция РФ от 12.12.1993 (принята всенародным голосованием) // Российская газета. – 25.12.1993. – №237.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 №14-ФЗ (ред. от 06.12.2007) // Собрание законодательства РФ. – 29.01.1996. – №5. – Ст.410.



ганов власти Автономной Республики Крым или органа местного самоуправления (ст.1173 ГК Украины), вследствие незаконных действий должностного или служебного лица соответствующего органа власти (ст.1174 ГК Украины), вследствие причинение вреда в связи с осуществлением нормотворческой деятельности (ст.1175), вследствие незаконных действий либо бездействий органа дознания, предварительного следствия, прокуратуры либо суда (ст.1176 ГК Украины).

Положения соответствующих норм гражданского законодательства разных стран СНГ во многом совпадают, хотя имеются и существенные отличия. В первую очередь обратим внимание на условия возникновения ответственности в данном специальном деликте.

Уже стало постулатом, что фактическим основанием возникновения юридической ответственности любого вида является состав правонарушения, "Юридическая ответственность невозможна, недопустима за что-либо иное, кроме правонарушения. Состав правонарушения является тем сложным юридическим фактом (фактическим составом), который служит основанием возникновения правоотношения ответственности".¹ В состав правонарушения, являющегося основанием деликтной ответственности включаются следующие условия: 1) наличие противоправного результата в виде вреда; 2) наличие противоправного поведения причинителя вреда; 3) наличие причинно-следственной связи между противоправным поведением и причиненным вредом; 4) наличие вины причинителя вреда. Кроме того, в литературе выделяется также ряд специальных условий, характерных для отдельных специальных деликтов, в частности: 1) условие, относящееся к правовому статусу причинителя вреда; 2) условие, относящееся к характеру деятельности причинителя вреда.²

Единство элементов состава правонарушения не исключает самостоятельного анализа каждого из условий в отдельности. Рамки данной статьи не позволяют детально проанализировать особенности каждого из них. Остановимся лишь на наиболее специфичном, коим, на наш взгляд, является вина причинителя вреда. Специфика данного условия выражается в том, что данный деликт в отдельных случаях предполагает возникновение гражданско-правовой ответственности вне зависимости от вины. Кроме того, обязательность данного условия и составляет наиболее значимое отличие данного деликта в гражданском законодательстве различных стран СНГ.

Наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно. Исходя из этого в гражданском законодательстве предусмотрены субъективные основания ответственности за причиненный вред, а для случаев, когда таким основанием является вина, решен вопрос о бремени ее доказывания³.

Вина традиционно определяется как психическое отношение лица к своему противоправному поведению и его результатам, в котором воплощается его отрицательное отношение к нарушаемым правам других субъектов гражданского права.⁴ Лицо признается виновным, если оно не проявило достаточную степень заботливости и осмотрительности при совершении действий, которые привели к причинению вреда. Соответственно этому, отсутствие вины можно устанавливать через доказывание должной внимательности и осмотрительности субъекта.

¹ Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям / Под ред. К.К.Лебедева. – СПб.: Юридический центр "Пресс", 2002. – С.68.

² Гражданское право: учеб.: в 3-х т. Т.3. / Под ред. А.П.Сергеева, Ю.К.Толстого. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С.27-28; Рипинский С.Ю. Указ. соч. – С.69.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 №1-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова" // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – №3.

⁴ Гражданское право: В 4 т. Том 1. Общая часть. Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С.606; Гражданское право: учеб.: в 3-х т. Т.1. / Под ред. А.П.Сергеева, Ю.К.Толстого. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С.673; Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л.: Изд-во ЛГУ, 1983. – С.79. и др.

Умысел определяется как психическое отношение лица к своим противоправным действиям и их последствиям, которое выражается в предвидении вредного результата противоправного поведения и желании либо сознательном допущении его наступления. Отсюда делается вывод, что основной психологической характеристикой умысла является намеренность совершения противоправного действия. Исходя из этого умысел признается наиболее тяжелой формой вины. Неосторожность как более легкая форма вины, а свою очередь, определяется как такое отношение лица к своему поведению, которое характеризуется отсутствием должной внимательности, заботливости и предусмотрительности. Соответственно, в качестве основной психологической характеристики неосторожности называют недостаточность интеллектуальной и волевой активности правонарушителя. Традиционно в гражданском праве различают неосторожность грубую и простую (легкую). При грубой неосторожности правонарушитель не проявляет самой элементарной, очевидной для всех, необходимой в данной конкретной ситуации предосторожности и заботливости. При легкой неосторожности элементарную заботливость он проявляет, но не осознает, хотя может и должен осознавать, что такой заботливости в данной ситуации недостаточно и следует проявить большую, чем элементарная, заботливость и осмотрительность.

Из всех условий ответственности только вина является субъективным, поскольку, как видно из понятия вины и определений ее форм, она зависит от осознания субъектом своих действий и их результатов. Поэтому, рассматривая данное условие применительно к данному деликту, необходимо обратить внимание на субъекта, в деятельности которого можно усмотреть вину. В качестве такого субъекта может выступать никто иной, как человек, поскольку только он обладает способностью осознавать последствия своих действий. Согласно ст.1069 ГК РФ, ответственность за вред, причиненный актом власти, является соответствующее публично-правовое образование, в виде: РФ, субъекта РФ или муниципального образования.

Говоря о вине организации (юридического лица), предполагается виновное поведение ее работников. Как отмечал Г.К.Матвеев: "виновность юридического лица складывается из провинностей лиц, составляющих юридическое лицо и организующих его деятельность. Но виновность юридического лица не представляет собой простой суммы индивидуальных провинностей. Подобно тому, как коллективная воля юридического лица не сводится механически к сумме индивидуальных волей, а представляет собой новое качество, так и вина предприятия, учреждения и организации качественно отлична от своих составляемых".¹ Соответственно этому можно отметить, что гражданское право выработало устойчивый подход к вине юридических лиц, в соответствии с которым действия любого работника, связанные с осуществлением служебных прав и обязанностей, это действия самой организации, а вина конкретного работника и есть вина самой организации. Представляется, что подобное понимание вины можно относить, в том числе, и к органам государственной власти, а также к органам местного самоуправления. "Действия должностного лица, связанные с осуществлением делегированных ему полномочий, – это действия самого государства, а, следовательно, вина должностного лица и есть вина государства".²

Положения ст. 1069 ГК РФ устанавливает ответственность публично-правовых образований за деятельность в сфере административной деятельности органов государственной власти, а также органов местного самоуправления. Эта деятельность заключается в реализации административных полномочий и направлена на исполнение законов и иных нормативно-правовых актов. Отсюда с неизбежностью следует, что знание соответствующих юридических норм является неременным и, как отмечает С.Ю.Рипинский, "едва ли не первейшим условием нормального функционирования администрации".³

Данное обстоятельство существенным образом влияет на определение вины конкретных должностных лиц при реализации вышеотмеченной нормы. Именно в данном деликте два разных условия возникновения внедоговорной ответственности в виде противоправности и вины наиболее тесно взаимосвязаны между собой. Сознание противоправ-

¹ Матвеев Г.К. Вина в советском гражданском праве. – Киев: Изд-во Киев. ун-та, 1955. – С.216.

² Романова В.В. О договорной и внедоговорной ответственности государства // Право и политика. – 2007. – №4.

³ Рипинский С.Ю. Указ. соч. – С.127.



ности своих действий – это существенный элемент вины, характеризующий ее интеллектуальный аспект.¹ Поскольку знание закона является обязательным требованием, предъявляемым к должностным лицам органов власти, сознание противоправности при совершении незаконного деяния становится практически неизбежным. Признание действий (бездействия) незаконными может осуществляться в рамках уголовного или административного судопроизводства. На данные правоотношения нормы о распределении бремени доказывания, установленные положениями о деликтной ответственности, не распространяются. Такое положение обусловлено особой природой актов власти. Ведь речь идет о действиях органов власти или их должностных лиц, которые не только имеют односторонне обязательный, властный характер, но и по самой своей природе нередко затрагивают чью-либо имущественную сферу. Незаконными эти действия становятся лишь при их совершении без полномочий либо с их превышением или при злоупотреблении ими.²

В реальной ситуации должностное лицо в силу каких-либо обстоятельств может и не осознавать противоправность совершаемых им действий, однако в силу своего служебного положения оно, как правило, может должно ее осознавать. В этой связи А.П. Сергеев отмечает, что вина и противоправность в рассматриваемой сфере тесно взаимосвязаны, и доказать отсутствие вины органа или должностного лица при том, что их действия (бездействие) признаны незаконными, достаточно сложно. Сама по себе незаконность акта едва ли не во всех случаях свидетельствует о вине тех лиц, которые приняли такой акт.³ Данные обстоятельства свидетельствуют о том, что установленная законом в ст.1064 ГК РФ презумпция вины причинителя вреда практически является непроверяемой.

В то же время п.1 ст.1070 ГК РФ устанавливает случаи безвиновной ответственности за вред, причиненный органами дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Стоит отметить, что ответственность возникает вне зависимости от вины конкретных должностных лиц не во всех случаях действия указанных органов власти, а только в случаях, прямо предусмотренных п.1 ст.1070 ГК РФ. К ним относятся случаи 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.

Возникает вопрос о том, почему только при данных случаях законодатель устанавливает ответственность публично-правовых образований вне зависимости от вины конкретных должностных лиц и чем обусловлены подобные положения. Для анализа данного вопроса обратим внимание на случаи безвиновной ответственности в целом.

В связи с тем, что ответственность может наступить и «за вину», и без вины правонарушителя, естественно, предпринимались попытки обоснования того, почему в одних случаях закон требует обязательного наличия вины для возложения гражданско-правовой ответственности, а в других случаях относится к этому безразлично и, тем самым, допускает возложение ответственности без вины.

В силу исторических причин в цивилистической литературе России XIX–XX веков вопрос об обосновании необходимости учета вины при возложении гражданско-правовой ответственности специально не поднимался. Исключение составлял лишь период с 1917 по 1938 год, когда начало вины вначале отрицали по идеологическим соображениям, а затем обосновывали с психологических позиций.⁴

Относительно причин законодательного допущения в определенных сферах гражданско-правовых отношений ответственности без вины, наоборот, велись и до сих пор ведутся споры.

Можно согласиться с тем, что объективной причиной допущения в некоторых сферах гражданско-правовых отношений ответственности без вины является необходи-

¹ Матвеев Г.К. Указ. соч. С.252.

² Репьев Г.А. Условия установления вины государственных органов за причиненный вред // Бюллетень нотариальной практики. – 2007. – №1.

³ Гражданское право. Часть 2 / Под ред. А.П.Сергеева, Ю.К.Толстого. – М.: Проспект, 1999. – С.717–718.

⁴ Дмитриева О.В. Ответственность без вины в гражданском праве. – Воронеж, ВВШ МВД РФ, 1997– С.36–37.

мость обеспечения сбалансированности интересов их участников. Такая необходимость связана прежде всего с экономическими факторами.¹

Однако, если ответственность без вины предпринимателей друг перед другом в условиях усиления общественного разделения труда и усложнения хозяйственных связей может быть объяснена только причинами, лежащими в сфере экономики, – необходимостью поддержания нормального имущественного состояния участвующих в сложных договорных отношениях субъектов, то ответственность в тех отношениях, где одна сторона является более сильной в экономическом смысле (например, отношения предпринимателей с потребителями), а также в отношениях из причинения вреда источником повышенной опасности, на наш взгляд, может быть объяснена также и с позиций, имеющих в своей основе теорию «объективного риска». Данная теория может быть применима и к обоснованию безвиновной ответственности государства за вред, причиненный его органами и должностными лицами.

Так, ряд авторов высказываются за установление безвиновной ответственности государства как общего правила. Так, французский юрист Брюно обосновывал необходимость "строгой" ответственности государства следующим: "Если, – писал он, – принцип риска является основанием ответственности владельца автомобиля только потому, что у него в руках инструмент, опасный сам по себе, то по тому же принципу риска должны отвечать органы власти только потому, что они – носители власти, которая чрезвычайно опасна для граждан сама по себе"². Можно отметить, что ГК Украины воспринял эти идеи и установил безвиновную ответственность государства в качестве общего правила, что нашло отражение, в частности, в ст.1173 ГК Украины: "Вред, причиненному физическому или юридическому лицу незаконными решениями, действием или бездействием органа государственной власти, органа власти Автономной Республики Крым или органа местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий, возмещается государством, Автономной Республикой Крым или органом местного самоуправления *независимо от вины* этих органов".

В России точка зрения о целесообразности установления принципа возмещения вреда государством независимо от вины отдельных органов и должностных лиц высказана С.Б. Цветковым. Им отмечается, что "при таком подходе ответственный причинитель вреда будет нести риск принятия на себя убытков, которые могут наступить в силу случайных обстоятельств. Но смысл здесь не в том, что существует высокая вероятность возникновения случайного вреда (вряд ли недостаточная квалификация должностных лиц может служить причиной этому). Главное – надежная, юридически и практически гарантированная государством защита частного интереса"³.

Данный подход представляется вполне обоснованным. Установление безвиновной ответственности в данном специальном деликте, по крайней мере, будет оказывать дисциплинирующее воздействие на должностных лиц по отношению к своим профессиональным обязанностям. Это желательно, несмотря на то, что, как ранее было отмечено, противоправный характер деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц практически всегда говорит о виновности данных субъектов в причинении вреда, причиненного вследствие осуществления властной деятельности. Однако данный вывод не отвергает необходимость установления конкретных виновных лиц в причинении вреда. Это необходимо как в плане реализации регрессных требований, так и в профилактическом плане.

Список литературы

1. Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям / Под ред. К.К.Лебедева. – СПб.: Юридический центр "Пресс", 2002. – С.68.

¹ Дмитриева О.В. Указ. соч. С.41.

² Рипинский С.Ю. Указ. соч. – С.134.

³ Цветков С.Б. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами. Дис. ... к.ю.н. – Волгоград, 1998. С.70.



2. Гражданское право: учеб.: в 3-х т. Т.3. / Под ред. А.П.Сергеева, Ю.К.Толстого. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С.27-28;
3. Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л.: Изд-во ЛГУ, 1983.
4. Матвеев Г.К. Вина в советском гражданском праве. – Киев: Изд-во Киев. ун-та, 1955. – С.216.
5. Романова В.В. О договорной и внедоговорной ответственности государства // Право и политика. – 2007. – №4.
6. Дмитриева О.В. Ответственность без вины в гражданском праве. – Воронеж, ВВШ МВД РФ, 1997.

PRESENCE OF FAULT AS A CONDITION OF THE RESPONSIBILITY FOR THE HARM CAUSED BY ACTS OF PUBLIC AUTHORITY

V.S. Sinenko

*Belgorod State
University*

*e-mail:
Sinenko@bsu.edu.ru*

The author's position about necessity of the account of fault is stated at occurrence of the responsibility for the harm caused by bodies of public authority. At definition of directions in development of the given phenomenon it is considered as the Russian legislation and experience of the Russian jurists so features of the responsibility of bodies of public authority in the CIS countries are considered also. There were also formulated statements to improve the present legislation within the object of research.

Key words: the responsibility without the contract, acts of public authority, wine as a condition of the responsibility.