

## Литература

1. Hart H.L.A. *The Concept of Law*. 2nd ed. – Oxford, 1997.
2. Brennan W.J., Jr. *In Defence of Dissents* // *Hastings Law Journal*. – Vol.50, 1999. [Electronic resource]. URL: [http://heinonline.org/HandL.TheBillofRights](http://heinonline.org/HandL/TheBillofRights). Harvard University Press, 1958. (Accessed: 08.06.2014).
3. Henderson M.T. *From Seriatim to Consensus and Back Again: A Theory of Dissent* // *The Supreme Court Review*. – 2007. [Electronic resource]. URL: <http://heinonline.org/> (Accessed: 08.06.2014).
4. Post R. *The Supreme Court Opinion as Institutional Practice: Dissent, Legal Scholarship, and Decisionmaking in the Taft Court* // *Minnesota Law Review*. – Vol. – 2001. – 85. [Electronic resource] URL: [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/186](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/186) (Accessed: 08.06.2014).
5. Дело: Burnet, Commissioner of Internal Revenue, v Coronado Oil & Gas Co., 285 US 393, 406 (1932) (Brandeis, J, dissenting) [Electronic resource]. URL: <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/285/393/> (Accessed: 08.06.2014).
6. ZoBell K.M. *Division of Opinion in the Supreme Court: A History of Judicial Disintegration* // *Cornell Law Quarterly*. Vol.44, 1959. [Electronic resource] URL: <http://heinonline.org/> (Accessed: 08.06.2014).
7. Letter from Thomas Jefferson to Justice William Johnson Monticello (Oct. 27, 1822) [Electronic resource] URL: <http://let.rug.nl/usa/presidents/thomas-jefferson/letters-of-thomas-jefferson/jef1269.php> (Accessed: 08.06.2014).
8. Кононов А.А. *Право на особое мнение* // *Закон*. – 2006. – № 11.
9. Lipez K.V. *Some Reflections on Dissenting* // *Maine Law Review*. – 2005. – Vol. 57. [Electronic resource]. URL: <http://heinonline.org/> (Accessed: 08.06.2014).

УДК 34.4414

Р. А. Мерзликина, Э. В. Молчанова

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕД,  
ПРИЧИНЕННЫЙ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

Статья посвящена актуальной и непростой проблеме: привлечение к ответственности публично-правовых образований за причиненный вред.

**Ключевые слова:** деликтная ответственность, вред, публично-правовое образование, властный акт, противоправность.

R. A. Merzlikina, E. V. Molchanova

## LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY PUBLIC LEGAL INSTITUTIONS

The article is devoted to such an urgent and controversial problem as bringing public legal institutions to account for damage.

**Key words:** tortious liability, damage, public legal institution, law act, illegality.

В соответствии со статьей 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Указанное конституционное положение детализируется правилами статей 16, 1069 Гражданского кодекса

РФ, в соответствии с которыми 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 госу-

дарственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Федерации или казны муниципального образования.

Следует отметить, что обязательства вследствие причинения вреда (деликтные обязательства) – обширный институт гражданского права. Но необходимо выделить общие принципы и особенности деликтных обязательств. Это в первую очередь то, что ответственность всегда полная, т.е. должен быть возмещен весь причиненный вред; то, что субъект ответственности отвечает только за свою вину; то, что судебная защита нарушенных прав осуществляется на основании иска о взыскании убытков [1].

В суде от имени Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов (органов местного самоуправления) либо должностных лиц этих органов выступает соответствующий главный распорядитель бюджетных средств (ст. 158 Бюджетного кодекса РФ).

Таким образом, «действующее законодательство предусматривает возмещение вреда, причиненного не только в области «управления», то есть деятельности исполнительной власти, а в сфере деятельности государственной власти вообще, в сфере властвования, независимо от того, незаконной деятельностью какой власти причинен вред – законодательной, исполнительной или судебной» [2, с. 41–45].

В науке гражданского права правила о возмещении вреда, причиненного публично-правовыми образованиями, традиционно рассматриваются в качестве специального деликта. Как указано в одном из определений Конституционного Суда 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 в соответствии с предписанием закона причинитель вреда (ст. 1064 ГК РФ). В частности, статья 1069 ГК РФ содержит конкретную норму об ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами. Применение данной нормы предполагает наличие как общих условий деликтной (т.е. внедоговорной) ответственности (наличие вреда, противоправность действий его причинителя, наличие причинной связи между вредом и противоправными действиями, вины причинителя), так и специальных условий такой ответственности, связанных с особенностями субъекта ответственности и характера его действий [6]. Такие специальные условия ответственности публично-правовых образований, как условия, относящиеся к правовому статусу причинителя вреда и к характеру его деятельности, традиционно выделяются и в науке гражданского права [9, с. 253].

Ответственность публично-правовых образований будет наступать только в том случае, если вред был причинен при осуществлении властной деятельности, реализации публичных функций, иначе данные образования отвечали бы вообще за любые действия государственных органов и должностных лиц. Согласно указанной норме властные действия могут выражаться как в форме издания властного акта, так и путем совершения фактических действий органами и их должностными лицами.

Как верно указывает А.Л. Маковский, применение ответственности по правилам статьи 1069 ГК РФ зависит не от наименования соответствующего образования и не от его организационно-правовой формы, а от наличия или отсутствия у него (даже если это не вполне соответствует природе соответствующего образования) функций публичной власти [2, с. 41–45]. Действительно, имеются случаи делегирования публичных, властных функций лицам, формально не отвечающим признакам орга-

нов государственной власти. Например, законодатель наделил некоторыми властными полномочиями государственные корпорации (некоммерческие организации). Применение специального условия ответственности – характер деятельности субъекта, позволит привлекать к ответственности публично-правовые образования в случае реализации «нетипичными» субъектами (в частности, госкорпорациями) делегированных властных функций.

По мнению ряда ученых, особенность исследуемого деликта заключается не только в наличии специальных условий ответственности, но и в том, что в указанной сфере не применяется элемент принципа генерального деликта – презумпция противоправности причинения вреда, т.е. «всякая властная деятельность предполагается правомерной» [10, с. 658]. Поэтому именно на потерпевших должно возлагаться бремя доказывания незаконности действий государственных (муниципальных) органов и должностных лиц.

Данная позиция, к сожалению, прочно укоренившаяся в правоприменительной практике и повторяемая многими учеными, является «наследием», доставшимся нам от советской эпохи и основывается на работах 30–40-летней давности [5, с. 108–120]. Следует отметить: непосредственно в действующем гражданском законодательстве нет указаний на то, что бремя доказывания противоправности должно возлагаться на потерпевших.

Другие авторы утверждают, что с принятием новых Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ положение дел изменилось, поскольку согласно статье 249 ГПК РФ и статье 200 АПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, орга-

ны и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие). Таким образом, презумпция противоправности причинения вреда распространена и на случаи причинения вреда актами власти [4, с. 26].

Необходимо учитывать следующее: при причинении вреда властной деятельностью наиболее рельефно проявляется то, что слабой стороной в деликтных отношениях является потерпевший. Поэтому исходя из требований принципа справедливости необходимо возлагать бремя доказывания на то лицо, которому легче его вынести, т.е. на публично-правовое образование.

В связи с этим вызывает интерес пункт 5 информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами», где отмечается, что, требуя возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике. Из анализа данного пункта документа видно, что происходит некоторое перераспределение бремени доказывания противоправности причинения вреда в пользу потерпевшего как слабой стороны отношения, поскольку, несмотря на обязанность потерпевшего представить доказательства противоправности действия (бездействия) властных органов или должностных лиц, суд будет оценивать их противоправность с учетом обстоятельств, послуживших основанием для таких действий (бездействия), обязанность доказывания которых в силу части 1 ст. 65 АПК РФ лежит на ответчике.

Анализ судебной практики также показывает, что в большинстве случаев суды ос-

новываются на традиционной доктринальной установке, что незаконность действий публичной власти должна быть установлена вступившим в силу судебным актом. При этом такой судебный акт должен иметь преюдициальное значение в соответствии с положениями статьи 69 АПК РФ [6].

Однако есть и другие суждения по данному вопросу. Как справедливо отмечает К. Нам, согласно существующему законодательству и правовой логике отсутствуют препятствия для взыскания с государства убытков, причиненных незаконными действиями субъектов власти, без предварительного судебного признания таких действий незаконными [7].

Существенной спецификой отличается порядок возмещения вреда, причиненного нормативным правовым актом, под которым, согласно позиции Пленума Верховного Суда РФ, понимается акт, изданный в установленном порядке управомоченным на то

органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение, действующий независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом [9].

Так, в связи с этим представляет интерес пункт 6 рассматриваемого информационного письма, согласно которому требование о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, может быть удовлетворено в случае, если такой нормативный правовой акт признан недействующим по решению суда общей юрисдикции, арбитражного суда.

## Литература

1. Андреев Ю. Н. *Участие государства в гражданско-правовых отношениях*. – СПб., 2005.
2. Богданов, Д. Е. Особенности ответственности за вред, причиненный публично-правовыми образованиями // *Адвокат*. – 2012. – № 3
3. *Гражданское право: в 2 т.* / Под ред. Е.А. Суханова. 2-е изд. Т. 2: *Обязательственное право*. – М., 2011.
4. *Гражданское право: Учебник: в 3 т. 4-е изд., перераб. и доп.* / под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. – Т. 3. – М., 2004.
5. Голубцов, В. Г. *Гражданско-правовая ответственность государства за властные действия* // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. – 2008. – № 6.
6. Киличенкова М.А. *Обобщение судебной практики по делам о возмещении вреда, причиненного в результате неправомерных действий государственных органов и их должностных лиц* // *Арбитражные споры*. – 2008. – № 3.
7. Нам К. *Через тернии к государству за убытками* // *ЭЖ-Юрист*. – 2008. – № 40.
8. Нешатаева, Т. Н. *Имущественная ответственность за вред, причиненный государством: проблемы судебной практики* // *Закон* – 2009. – № 11.
9. *О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2* // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. – 2003. – № 3.
10. Рипинский С.Ю. *Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям*. – СПб., 2002.
11. Тактаев И. А. *Отдельные виды ответственности публично-правовых образований за вред, причиненный их органами и должностными лицами* // *Актуальные проблемы гражданского права: сб. статей. Вып. 7* / под ред. О.Ю. Шилохвоста. – М., 2003.