



# Механизм гражданско-правовой защиты государства в аспекте дифференциации гражданско-правовой ответственности должностных лиц за вред, причиненный государством

Бабаков В.А.,

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского и международного частного права  
Саратовской государственной юридической академии  
E-mail: vladbabakov@yandex.ru

*Аннотация.* Статья посвящена исследованию вопросов, связанных с регламентацией гражданско-правовой ответственности должностных лиц за ущерб, причиненный государством другим участникам гражданских правоотношений. По итогам исторического анализа законодательного регулирования рассматриваемого вопроса вниманию читателя предложен механизм гражданско-правовой защиты государства, позволяющий при определенных условиях ставить вопрос о непосредственной ответственности должностных лиц за причиненный государством ущерб.

*Ключевые слова:* гражданско-правовая ответственность государства, гражданско-правовая ответственность должностных лиц за ущерб, причиненный государством.

Одной из важнейших ценностей права в их современном понимании является равенство участников гражданских правоотношений. Принцип равенства субъектов правоотношений, закрепленный в гражданском законодательстве, де-факто будет являться таковым лишь при условии отсутствия привилегий в правовом статусе любых (без исключения) субъектов. И декларирование такого равенства, закрепление его в качестве принципа гражданского права в практическом смысле, к сожалению, ничего не дает. Первостепенное значение приобретает разработка механизма реализации разработанных законодателем норм, переход их из категории декларативных в разряд практически значимых.

Одним из необходимых условий эффективности действия права является соответствие декларируемых им положений реалиям жизни, иначе говоря, соответствие права и правоприменения и отсутствие внутренних противоречий в законодательстве. К сожалению, применительно к вопросу гражданско-правовой ответственности государства названные условия соблюдаются не в полной мере.

Государство всегда занимало особое место среди субъектов гражданских правоотношений. Так, законодатель, констатируя юридическое равенство всех субъектов гражданско-правовых отношений, в то же время в явной или завуалированной форме устанавливает многочисленные случаи приоритета государства. Попытки обоснования подобного подхода тем, например, что «государство защищено иммунитетом и является суверенным до тех пор, пока действует правомер-

но и осуществляет свои права в соответствии с их основным назначением — обеспечивает благо граждан»<sup>1</sup>, несостоятельны уже потому, что подобные аргументы, во-первых, противоречат Конституции и закрепленному в ней принципу равенства участников гражданского оборота и, следовательно, не могут использоваться законодателем, во-вторых, не содержат механизма определения ситуаций, когда государство действует неправомерно, и, в-третьих, наносят существенный вред гражданскому обороту<sup>2</sup>. Следует согласиться с точкой зрения, что государство, его властные органы и их должностные лица пользуются как правовым, так и фактическим иммунитетом от ответственности в подавляющем числе случаев противоправного осуществления своих публично-властных полномочий. Закрепленное в ст. 53 Конституции РФ право каждого на возмещение государством вреда, причиненного неза-

<sup>1</sup> Кирилова Н.А. Гражданско-правовая ответственность государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 18.

<sup>2</sup> Так, Е.А. Суханов, анализируя правовой статус государства как участника гражданских правоотношений и указывая на многочисленные случаи законодательного закрепления приоритета государства, отмечает, что «разумные участники нормального имущественного оборота, в том числе, разумеется, и иностранные инвесторы, при таком положении просто постараются не иметь с государством или его юридическими лицами (учреждениями) никаких дел и тем самым могут привести его к достаточно затруднительной ситуации. Различные правовые порядки и собственный исторический опыт показывают, что государство и другие публично — правовые образования всегда относились и должны относиться к числу наиболее надежных партнеров в имущественных отношениях». См.: Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник ВАС РФ. 2001. № 3. С. 116–125.

конными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, на практике реализуется крайне сложно и противоречиво<sup>3</sup>.

Текущее состояние как законодательного регулирования ответственности государства за неправомерные действия, так и теории гражданского права сводится к тому, что неправомерные действия государства либо не влекут гражданско-правовой ответственности вообще, либо к подобной ответственности привлекается непосредственно государство. Весьма важным в рамках целей настоящего исследования представляется то, что уже в дореволюционном законодательстве, как и в теории цивилистики, начинается рассматриваться вопрос о гражданской ответственности должностных лиц за ущерб, причиненный государством. Книга III Устава гражданского судопроизводства 1864 г. «Изъятия из общего порядка гражданского судопроизводства» содержала в себе раздел II «О взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц».

Указанный раздел был структурирован на следующие главы. Глава 1 «О взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц» (ст. 1316–1330); гл. 2 «О взыскании убытков с судей, прокуроров и других чинов судебного ведомства» (ст. 1331–1336).

С.Ф. Афанасьев и Т.А. Григорьева по итогам анализа вышеупомянутого законодательства справедливо отмечают, что оно содержало и довольно полно раскрывало процедуру привлечения должностных лиц судебного ведомства ко всякого рода юридической ответственности<sup>4</sup>. В то же время обращение к трудам ученых-цивилистов рассматриваемого периода отечественной истории не позволяет говорить об эффективном применении закрепленных в законодательстве норм.

М.М. Винавер, анализируя практику применения указанных положений, приводит примеры исков граждан к соответствующим должностным лицам (иск Прасковьи Забиякиной к Санкт-Петербургскому градоначальнику, иски к губернатору Кишинева и т.д.) и отмечает несовершенство данного института, предусматривающего особый (административно-судебный) порядок рассмотрения. Комментируя итоги рассмотрения подобных дел, обычно заканчивающихся отказом истцам в удовлетворении заявленных требований, в качестве причины он указывает на то, что судьи, рассматривающие данные дела

совместно с представителями власти, не берут на себя смелость удовлетворять подобные требования даже при явном нарушении закона со стороны государства<sup>5</sup>.

В советские времена доминирующей являлась позиция, согласно которой считалось, что государство обладает универсальной правосубъектностью. Формально присутствовала в законодательстве советского государства и постановка вопроса об ответственности должностных лиц за ущерб, причиненный государством, причем с первых лет его существования. А.Н. Крюков, анализируя указанную проблему, отмечает, что первой нормой общего характера, в какой-то мере решившей проблему гражданской ответственности государства за акты власти в российском (советском) праве, стала ст. 407 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г., в которой было установлено, что учреждение отвечает за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностного лица, лишь в случаях, особо указанных законом, если притом неправильность действий должностного лица признана надлежащим судебным или административным органом. Учреждение освобождается от ответственности, если потерпевший своевременно не обжаловал неправильного действия. Учреждение вправе, в свою очередь, сделать начет на должностное лицо в размере уплаченного потерпевшему вознаграждения<sup>6</sup>.

Однако проведенная указанным автором оценка эффективности действия данного законодательства привела его, со ссылками на позиции цивилистов того периода, к выводу о том, что принципиально неправильным был сам подход к решению указанной проблемы, когда государство несло ответственность лишь в случаях, прямо предусмотренных законом. Такая позиция законодателя фактически исключала ответственность государства, приводила, говоря словами К.М. Варшавского, к тому, что советское право в области внедоговорного вреда, причиненного служебными действиями должностных лиц, провозглашает принцип безответственности государства<sup>7</sup>.

Значительным этапом в развитии института участия государства в гражданских правоотношениях стало принятие Закона СССР от 08.12.1961 «Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик» и последовавшего за ними законодательства.

<sup>3</sup> См.: Песин С.В. Государство как субъект юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 2–3.

<sup>4</sup> См.: 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>5</sup> См.: Винавер М.М. Из области цивилистики. Недавнее (воспоминания и характеристики) / сост. А.Л. Маковский. М.: Статус, 2015. С. 226–234.

<sup>6</sup> См.: Крюков А.Н. Ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный изданиями их органами (должностными лицами) нормативных актов, не соответствующих закону // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Варшавский К.М. Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1929. С. 180.

Так, согласно ст. 89 Основ гражданского законодательства (далее — Основы 1961 г.) «Ответственность государственных учреждений за вред, причиненный действиями их должностных лиц», «государственные учреждения отвечают за вред, причиненный гражданам неправильными служебными действиями их должностных лиц в области административного управления на общих основаниях (ст. 88 настоящих Основ 1961 г.), если иное не предусмотрено специальным законом. За вред, причиненный такими действиями должностных лиц организациям, государственные учреждения отвечают в порядке, установленном законом».

За вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, соответствующие государственные органы несут имущественную ответственность в случаях и пределах, специально предусмотренных законом».

С формальной точки зрения подобный подход означал «уравнивание» государства с иными участниками гражданских правоотношений в вопросе наступления гражданско-правовой ответственности за причиненный ущерб. Однако, по справедливому замечанию А.Н. Крюкова, формулировки, использованные законодателем в ст. 89 Основ 1961 г., не позволяли достаточно точно определить те сферы властных отношений, где осуществление властных полномочий, противоречащее закону, должно влечь гражданскую ответственность<sup>8</sup>.

Российское государство, традиционно обладавшее огромными властными и экономическими полномочиями, прошло долгий путь до признания своего формального равенства с прочими субъектами гражданского оборота. В дореволюционной России гражданская правосубъектность государства определялась правосубъектностью его казны как публичного юридического лица, занимающего привилегированное положение, хотя среди юристов существовали разногласия о соотношении казны и государства. При определении правосубъектности советского государства изначально ставился во главу угла ее классовый характер, и гражданская правосубъектность не являлась исключением, что обуславливало привилегированные условия участия государства в гражданском обороте. Подобная ситуация в определенной степени делала излишней, избыточной саму постановку вопроса о необходимости разработки механизма гражданско-правовой защиты государства, поскольку его отсутствие с «успехом» компенсировалось отсутствием механизма осуществления гражданско-правовой ответственности самого государства. Соответственно, при единичных и несистемных слу-

чаях привлечения государства к ответственности не являлась актуальной и задача ее «переноса» на лиц, предопределивших ее (ответственности) возникновение. Таким образом, в законодательстве фактически отсутствовал и отсутствует механизм привлечения к ответственности лиц, чьи действия (бездействие) и предопределили нанесение государством имущественного ущерба контрагенту. Должностные лица, чьи неправомерные действия являются причиной нанесения вреда контрагенту, к гражданско-правовой ответственности фактически не привлекаются, что позволяет сделать вывод об отсутствии соответствующих средств гражданско-правовой защиты государства от их неправомерных действий.

Под механизмом гражданско-правовой защиты государства следует понимать законодательно санкционированный порядок организации фактических и/или юридически значимых действий участников гражданских правоотношений, обеспечивающий действительное достижение субъектами — участниками гражданских правоотношений — правовой цели (получение/предоставление блага). Механизм гражданско-правовой защиты государства — это системное явление, подлежащее рассмотрению в рамках построения общего механизма осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей, действие которого подробно рассмотрено Е.В. Вавилиным<sup>9</sup>. Главной особенностью, обуславливающей специфику механизма гражданско-правовой защиты государства, является то, что представление интересов государства в рамках конкретного правоотношения всегда осуществляется определенными физическими лицами, чьи фактические интересы могут не совпадать с целями, реализуемыми государством.

Можно выделить четыре варианта действий (бездействия) государства как участника гражданских правоотношений и, соответственно, должностных лиц, результатом собственно действий (бездействия) которых становится нанесение имущественного ущерба как государству, так и контрагентам, вступающим с ним в гражданско-правовые отношения:

1. неправомерные действия государства, являющиеся следствием неправомерных действий должностных лиц;
2. неправомерное бездействие государства, являющееся следствием неправомерного бездействия должностных лиц;
3. правомерные действия государства, являющиеся следствием злоупотребления правом должностными лицами;
4. правомерное бездействие, являющееся следствием злоупотребления правом должностными лицами.

<sup>9</sup> См.: Вавилин Е.В. Принципы гражданского права. Механизм осуществления и защиты гражданских прав. Саратов: Саратов: Саратов. гос. юрид. акад., 2012. С. 113–196 и др.

<sup>8</sup> См.: Крюков А.Н. Указ. соч.

На наш взгляд, необходима дифференциация ответственности государства и должностных лиц в рамках каждого из указанных вариантов. Создание механизма гражданско-правовой защиты государства влечет за собой необходимость рассмотрения дел, связанных с возмещением ущерба, причиненного РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями, с обязательным привлечением в качестве ответчика соответствующего должностного лица, чьи действия (бездействие) предопределили наступление ущерба. В целях реализации данного предложения необходимо нормативное закрепление обязанности суда по установлению соответствующего должностного лица и привлечению его в процесс в качестве ответчика, а также расширение предметной компетенции арбитражных судов, позволяющее им, при предъявлении иска к государству в арбитражный суд, рассматривать подобные дела и после установления и привлечения в качестве ответчика соответствующего должностного лица.

При установлении факта причинения ущерба контрагенту неправомерными действиями (бездействием) должностного лица, при установлении судом фактов заведомого выхода за пределы целевой правоспособности соответствующего государственного образования, злоупотребления правом должностным лицом, при которых контрагент государства знал или должен был знать о подобных нарушениях, ответственность возлагается непосредственно на соответствующее должностное лицо, государство от ответственности освобождается.

При установлении факта неправомерного действия (бездействия) должностного лица, не обусловленного выходом за пределы целевой правоспособности, ответственность несет должностное лицо, однако, в целях создания гарантий обеспечения имущественных интересов кредиторов, при недостаточности средств должностного лица к субсидиарной ответственности по соответствующему обязательству привлекается государство.

При установлении факта злоупотребления правом должностным лицом при причинении вреда законным действием (бездействием) государства ответственность возлагается непосредственно на должностное лицо, государство к ответственности не привлекается.

При установлении факта причинения вреда правомерными действиями (бездействием) государства при отсутствии признаков злоупотребления правом со стороны должностного лица государство от ответственности освобождается.

В рамках рассмотрения форм, способов и средств гражданско-правовой защиты государства сделан вывод о возможности реализации

механизма гражданско-правовой защиты государства, за исключением случаев добровольного урегулирования спорных правоотношений, только в рамках судебной формы. Указанный вывод следует из того, что в рамках предлагаемой концепции защиты государства и его контрагентов от неправомерных действий (бездействия) должностных лиц, ввиду необходимости наиболее точного и квалифицированного установления обстоятельств, связанных с причинением вреда государству должностным лицом, и особой важности правильной правовой квалификации соответствующих правоотношений, единственно возможной формой защиты государства является судебная, процессуальная форма.

Выделяемые две формы защиты: юрисдикционная и неюрисдикционная не могут быть в равной степени использованы в механизме осуществления гражданско-правовой защиты государства постольку, поскольку для установления действительных обстоятельств правоотношений сторон, приведших в причинению вреда, необходим независимый, сторонний субъект (суд), рассматривающий дело с соблюдением требований процессуальной формы, основных принципов судопроизводства и т.д. По этой причине самостоятельные действия правообладателя, в роли которого может выступать государство, обладающее властными полномочиями, в рамках неюрисдикционной формы защиты неприемлемы применительно к рассматриваемым правоотношениям.

Принцип персонализации ответственности должен являться одним из базовых принципов в контексте создания эффективно действующего механизма гражданско-правовой защиты государства. Критерии же оценки деятельности и привлечения должностных лиц к ответственности должны быть четко разработаны и в целом соответствовать общим критериям подобного рода, принятым в гражданском законодательстве.

Нами усматривается определяющая роль юридической обязанности в реализации механизма гражданско-правовой защиты государства. Данный вывод сделан в том числе на основе правоприменительной практики, правовых позиций Европейского Суда по правам человека, показывающих неэффективность реализации механизмов гражданско-правовой защиты государства путем предоставления последнему правомочий на привлечение к ответственности должностных лиц, своими действиями (бездействием) предопределивших причинение вреда контрагентам и несение ответственности государством. Нормативное закрепление обязанности государства по защите своих прав и привлечению к ответственности должностных лиц позволит гарантировать защиту имущественных интересов государства в гражданских правоотношениях.

## Список литературы:

1. 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.
2. Вавилин Е.В. Принципы гражданского права. Механизм осуществления и защиты гражданских прав. Саратов: Саратов. гос. юрид. акад., 2012. 364 с.
3. Варшавский К.М. Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1929. 216 с.
4. Винавер М.М. Из области цивилистики. Недавнее (воспоминания и характеристики) / сост. и вступ. ст. А.Л. Маковский. М.: Статут, 2015. 383 с.
5. Кирилова Н.А. Гражданско-правовая ответственность государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 33 с.
6. Крюков А.Н. Ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный изданием их органами (должностными лицами) нормативных актов, не соответствующих закону // СПС «КонсультантПлюс».
7. Песин С.В. Государство как субъект юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 23 с.
8. Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник ВАС РФ. 2001. № 3. С. 116–125.

## The mechanism of civil protection of the state in the aspect of differentiation of civil liability of officials for harm caused by state

**Babakov V.A.,**

PhD in Law,

Associate Professor of civil and international private law  
of Saratov state law Academy

E-mail: vladbabakov@yandex.ru

**Abstract.** *The article is devoted to the study of issues related to the regulation of civil liability of officials for damages caused by the state to the other participants of civil relations. According to the results of historical analysis of legislative regulation of the issue to the attention of the reader the mechanism of civil protection of the state, allowing, under certain conditions, to raise the issue of direct liability of officials for damages caused to the state damage.*

**Keywords:** *civil liability of the state, civil liability of officials for damages caused by government.*

## References:

1. Afanas'ev S.F., Grigor'eva T.A. Institut grazhdansko-pravovoj otvetstvennosti za vred, prichinennyj vinovnymi dejstvijami suda, i processual'nyj mehanizm ego osushhestvlenija: voprosy istorii // Administrator suda. 2013. № 4. S. 24–27.
2. Vavilin E.V. Principy grazhdanskogo prava. Mehanizm osushhestvlenija i zashhity grazhdanskih prav. Saratov: Sarat. gos. jurid. akad., 2012. 364 s.
3. Varshavskij K.M. Objazatel'stva, vznikajushhie vsledstvie prichinenija drugomu vreda. M.: Jurid. izd-vo NKJu RSFSR, 1929. 216 s.
4. Vinaver M.M. Iz oblasti civilistiki. Nedavnee (vospominanija i harakteristiki) / sost. i vstup. st. A.L. Makovskij. M.: Statut, 2015. 383 s.
5. Kirilova N.A. Grazhdansko-pravovaja otvetstvennost' gosudarstva: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2003. 33 s.
6. Krjukov A.N. Otvetstvennost' publichno-pravovyh obrazovanij za vred, prichinennyj izdaniem ih organami (dolzhnostnymi licami) normativnyh aktov, ne sootvetstvujushhij zakonu // SPS «Konsul'tantPljus».
7. Pesin S.V. Gosudarstvo kak subekt juridicheskoy otvetstvennosti: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2002. 23 s.
8. Suhanov E.A. Ob otvetstvennosti gosudarstva po grazhdansko-pravovym objazatel'stvam // Vestnik VAS RF. 2001. № 3. S. 116–125.