

Шмелев Кирилл Сергеевич

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ПРАВЕ

В статье анализируются подходы к решению вопроса о гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований в законодательстве Российской Федерации и ряда иностранных государств. В результате рассмотрения гражданско-правовой ответственности субъектов публичного права автор приходит к выводу о несовершенстве нормативного регулирования механизма возмещения вреда, причиненного в результате деятельности публично-правовых образований, и необходимости построения механизма гражданско-правовой ответственности на основе общих доктринальных принципов гражданско-правовой ответственности.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/5-2/56.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 5 (43): в 3-х ч. Ч. II. С. 207-209. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/5-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 346.22

Юридические науки

В статье анализируются подходы к решению вопроса о гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований в законодательстве Российской Федерации и ряда иностранных государств. В результате рассмотрения гражданско-правовой ответственности субъектов публичного права автор приходит к выводу о несовершенстве нормативного регулирования механизма возмещения вреда, причиненного в результате деятельности публично-правовых образований, и необходимости построения механизма гражданско-правовой ответственности на основе общих доктринальных принципов гражданско-правовой ответственности.

Ключевые слова и фразы: гражданская правосубъектность публичных образований; гражданско-правовая ответственность публичных образований; публичная собственность; право собственности на землю.

Шмелев Кирилл Сергеевич*Кубанский государственный аграрный университет**yrkam@rambler.ru***ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ПРАВЕ[©]**

В условиях развития рыночной экономики субъекты гражданского права нуждается в эффективных гарантиях защиты своих прав, в том числе, и в гарантиях того, что государство как участник гражданских правоотношений будет отвечать за принятые на себя обязательства. Однако привлечение государства к гражданско-правовой ответственности на практике неизбежно сталкивается с проблемами.

Российская Федерация вот уже более двух десятилетий идёт по пути демократизации законодательства, проводит политику нормативного закрепления равенства и диспозитивности участников гражданских правоотношений и, в том числе, публично-правовых образований. Конституция РФ закрепляет то, что частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности признаются и защищаются равным образом [3]. И если законодатель устанавливает формальное равенство публично-правовых образований с остальными субъектами права собственности, то это естественно должно исключать привилегированный подход к ответственности органов и должностных лиц государства и муниципальных образований.

Это формальное равенство встречает одно нормативное противодействие. Статья 36 Конституции РФ, регулирующая право частной собственности на землю, содержит положение о том, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Нет ничего необычного в самой формулировке предложенной законодателем, однако, отнесение этого параграфа к статье именно о частной собственности на землю, а не к ст. 9, в которой перечислены все формы собственности на землю, включая государственную и муниципальную, указывает на избирательное отношение к кругу субъектов ответственности за ненадлежащее осуществление права собственности на земельный участок.

Важнейшей статьёй Конституции РФ, с точки зрения рассматриваемого вопроса, можно назвать ст. 53, которая закрепляет право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами. Это положение, следует признать, недостаточно детализировано, в частности, оно не содержит упоминания о муниципальных образованиях, но, в совокупности с вышеуказанными статьями, позволяет утверждать, что гражданско-правовая ответственность публично-правовых образований в Российской Федерации закреплена на конституционном уровне.

К сожалению, рассмотрение гражданско-правовой ответственности публичных образований в ряду с другими участниками правоотношений без нормативного выделения гражданско-правовой ответственности публичных образований в качестве специального вида ответственности свидетельствует о несовершенстве правового регулирования. Если государство является особым субъектом гражданских правоотношений, то, несмотря на его формальное равенство с другими участниками, оно и должно нести особую ответственность, соответствующую его правовому статусу, дабы снизить специфичность государства и защитить права других участников правоотношений. Отсутствие нормативной специализации гражданско-правовой ответственности публичных образований, наряду с отсутствием нормативного закрепления оснований, и несовершенство механизма ответственности позволяют говорить о несовершенстве гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований [7, с. 149]. Об этом говорит также и почти полное отсутствие положительной практики по вопросам возмещения вреда, причиненного гражданам, юридическим лицам или окружающей среде, ненадлежащим исполнением обязанностей собственника имущества, в том числе и представляющего повышенную опасность.

После завершения активной фазы приватизации государственного имущества появилась возможность утверждать, что значительная часть объектов права собственности осталась во владении, пользовании и распоряжении государства. Следует отметить, что речь идёт о различных формах как непосредственного, так и опосредованного распоряжения. Некоторые из них чётко регламентированы гражданским законодательством как, например, передача имущества на праве хозяйственного ведения, или оперативного управления. Некоторые отчасти выходят за его рамки, в частности, создание государственных корпораций. К имуществу, оставшемуся в государственной собственности, относятся, в первую очередь, значительная часть земельных участков, а также крупные предприятия, как имущественные комплексы, деятельность по эксплуатации которых особо значима для развития и функционирования государства, поддержания его обороноспособности и стабильного экономического развития. Недобросовестное исполнение обязанностей собственника в отношении подобных предприятий и низкий уровень контроля со стороны государства за своим имуществом могут привести к значительному ущербу и к необходимости возмещения государством вреда.

Отсутствует гражданско-правовая ответственность публично-правовых образований за вред причиняемый имуществу, находящемуся в их собственности. В частности, отсутствует гражданско-правовая ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный особо охраняемым территориям, находящимся в их собственности. Предусмотренные законом меры, такие как изъятие земельного участка у собственника, не могут быть применены в связи с тем, что данные земельные участки могут принадлежать на праве собственности только этим публичным образованиям. Существуют положения об ответственности юридических лиц, в чьем ведении находятся особо охраняемые природные территории и объекты, но опять таки, изъять земельные участки и передать кому-то другому на практике невозможно из-за особого статуса таких субъектов.

Таким образом, можно констатировать, что публично-правовые образования как собственники принадлежащего им имущества, в том числе, вовлеченного в гражданский оборот, в вопросах ответственности должны находиться в тех же условиях, что и граждане с юридическими лицами [1, с. 165]. Однако формальное равенство встречает противоречия. В частности, процедура изъятия земельных участков, являющаяся одним из эффективнейших механизмов воздействия на недобросовестных собственников, не может быть к ним применена. Более того, применительно к случаям ненадлежащего осуществления прав собственника в отношении земельных участков из состава земель особо охраняемых природных территорий, государство, как собственник, не несет никакой юридической ответственности [2, с. 167]. Одной из причин сложившейся ситуации является неопределенность круга лиц, имеющих в таких случаях право обращаться с иском о возмещении причиненного вреда. Специальные меры защиты носят скорее публичный характер и фактически не могут быть применены, так как государство не будет само себя привлекать к ответственности, а круг лиц, имеющих право это сделать, также не определен.

В то же время, если отступить от строгих юридических формулировок и вспомнить известное выражения Цицерона о том, что благо народа – это высший закон, можно утверждать, что при ненадлежащем осуществлении прав собственника, государством в отношении обособленных природных объектов вред причиняется каждому гражданину России. В этой связи, С. А. Параскевова отмечает, что в некоторых случаях средствами гражданского права может защищаться публичный интерес, охраняемый посредством запрета на поведение [5, с. 54]. Отсутствие прописанного в законе механизма ответственности публично-правовых образований лишает положение о равной правовой защите всех субъектов собственности юридического смысла и позволяет говорить о декларативном характере провозглашающих это равенство норм Конституции РФ. Закрепление положения о недопустимости причинения вреда окружающей среде, правам и охраняемым законом интересам других лиц именно в ст. 36 Конституции РФ представляется абсолютно оправданным.

Говоря о факторах, поднимающих актуальность вопроса о гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований, нельзя не упомянуть о том, что отказ от плановой экономики и социалистической модели построения общества привёл не только к необходимости радикального пересмотра всей правовой системы, но и открыл возможность использования опыта зарубежных государств, которые имели возможность на протяжении столетий опробовать внедряемые в Российской Федерации демократические институты.

В Соединённых Штатах Америки в 1946 году был принят Федеральный закон о претензиях из причинения вреда (Federal Tort Claims Act) [8], регламентирующий вопросы ответственности федерации при причинении вреда гражданам. Общее правило ответственности Соединённых Штатов Америки состоит в том, что государство отвечает по претензиям из причинения вреда так же, как если бы вред был причинен при аналогичных обстоятельствах частным лицом. Однако данный акт имеет оговорку, предусматривающую освобождение государства от ответственности за вред, причинённый при осуществлении органами власти дискреционных полномочий, причём, вне зависимости от того имело ли место их превышение. Эта оговорка не позволяет приводить опыт Соединённых Штатов Америки как позитивный, так как она чрезвычайно регрессивна и по отношению к действующему российскому законодательству, даже реакционна. Из законодательства США можно почерпнуть идею издания специального закона, регулирующего ответственность публично-правовых образований.

Подобный акт был принят и в Великобритании, где в 1947, на год позже США, вступил в силу Закон об исках к Короне (The Crown Proceedings Act) [9]. И также как и в США, в Объединённом Королевстве законодатель, утвердив общее правило о приравнивании публично-правовых образований в вопросах гражданской ответственности к частным лицам, оставил оговорку, опять же ставящую под сомнение работоспособность всего правила. Данный акт закрепляет невозможность принудительного исполнения решения суда по данной категории дел, превращая право на получение возмещения вреда в юридическую фикцию,

так как сам факт возмещения будет добровольным действием со стороны государства и его отсутствие не повлечёт каких-либо дополнительных санкций.

С учётом вышеизложенного остаётся признать, что в странах с англо-саксонской системой права также невозможно говорить о существовании объективного механизма ответственности публично-правовых образований перед гражданами и юридическими лицами на равных с ними условиях.

Во Франции, как отмечает С. Ю. Рипинский [6, с. 147], основные правила ответственности администрации были сформулированы в постановлении Трибунала по конфликтам от 8 февраля 1873 года, которое выносило ответственность государства за рамки гражданского законодательства и устанавливало особый порядок, связанный со спецификой примирения права государства и прав отдельных граждан. Таким образом, во французском праве ответственность государства закреплена исключительно как особый публично-правовой механизм, полностью исключая ответственность публично-правовых образований в рамках частного права.

Что касается законодательства Германии, то здесь также возникла определенная правовая коллизия, не позволяющая в полной мере рекомендовать опыт этой страны как положительный. Попытка принять в 1981 году закон об ответственности государства была неудачной, так как в 1982 году Конституционный суд Германии установил, что принятие подобного закона не входит в компетенцию федерации [4, с. 144].

Таким образом, гражданско-правовую ответственность государства нельзя признать в достаточной степени урегулированной ни в России, ни в одной из рассмотренных зарубежных стран.

Совершенствование механизма гражданско-правовой ответственности в Российской Федерации должно строиться на общедемократических началах на основе базовых принципов гражданско-правовой ответственности, и, прежде всего, на таких как: равенство участников гражданских правоотношений; взаимная ответственность граждан и государства; компенсации причиненного вреда в полном объеме.

Список литературы

1. **Жметкин Р. Г.** Государство как субъект гражданско-правовой ответственности: постановка проблемы // *Власть закона*. 2010. № 3. С. 165-169.
2. **Жметкин Р. Г.** Органы публичных образований как субъекты гражданско-правовой ответственности // *Власть закона*. 2012. № 3. С. 163-168.
3. **Конституция Российской Федерации** (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // *Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ)*. 2009. № 4. Ст. 445.
4. **Морозов С. Ю., Мызров М. Н.** Публичные образования как субъекты международного частного права // *Власть закона*. 2012. № 1. С. 142-145.
5. **Параскевова С. А.** Понятие и социальная сущность гражданского правонарушения (теоретические проблемы). М.: УМиИЦ «Учебная литература», 2007. 330 с.
6. **Рипинский С. Ю.** Институт внедоговорной имущественной ответственности государства в зарубежном праве и праве Европейского Союза // *Правоведение*. 2002. № 4. С. 141-152.
7. **Тарасенко А. А.** О некоторых материально-правовых презумпциях в правоотношении, складывающемся при привлечении контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности // *Власть закона*. 2011. № 1. С. 146-154.
8. **Federal Tort Claims Act: June 25, 1948** // 28 U.S.C. Pt. VI. Ch. 171.
9. **The Crown Proceedings Act 1947** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/44/enacted> (дата обращения: 26.01.2014).

CIVIL LIABILITY OF PUBLIC-LEGAL ENTITIES IN THE RUSSIAN AND FOREIGN LAW

Shmelev Kirill Sergeevich

Kuban State Agrarian University

vpkam@rambler.ru

The article analyzes approaches to the solution of the problem of the civil liability of public-legal entities in the legislation of the Russian Federation and some foreign states. As a result of the consideration of the civil liability of the subjects of public law the author draws a conclusion about the imperfection of the normative regulation of the mechanism of the compensation of harm resulted from the activity of public-legal entities, and the necessity of developing the mechanism of civil liability on the basis of the general doctrinal principles of civil liability.

Key words and phrases: civil legal personality of public entities; civil liability of public entities; public domain; property right to land.