

История становления и развития института гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный органами государственной власти

История возникновения и становления в Российской Федерации гражданско-правовой ответственности государственных органов и их должностных лиц за причиненный их действиями вред берет свое начало еще с царской России и неразрывно связана с развитием российского государства. Данный исторический процесс можно разбить на три периода: это дореволюционный, советский и современный.

В дореволюционный период законодательство царской России содержало нормы о вознаграждении за убытки, причиненные частным лицам действиями должностных лиц. Данное положение было закреплено в действовавшем в то время Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845г. Так, в частности, в гл. 2 «О наказаниях» отделении 1 «О родах, степенях и последствиях наказаний» в статье 60 предусматривалась ответственность «дворян и чиновников, присуждаемые к наказанию кратковременным арестом, могут по усмотрению суда или начальства, быть подвергнуты сему аресту.....», а в отделении 2 «О вознаграждениях за убытки, вред и обиды», статьи 62-66 устанавливают порядок возмещения за причиненный преступлением вред «виновные в преступлении, причинившем кому-либо убытки, вред или обиду, сверх наказания, к которому принуждаются, обязаны вознаградить за свой вред, убыток или обиду из собственного имущества – ст. 62»¹.

Позже в 1851г. была уже непосредственно установлена гражданско-правовая ответственность должностных лиц за вред, причиненный при осуществлении властной деятельности. Введенный порядок возмещения вреда предусматривал необходимость сначала представлять потерпевшим ходатайство правительственной власти для признания властных действий неправильными, а затем только предъявлять в суд иск о возмещении вреда. Должностные лица могли отвечать только за убытки, причиненные незаконными действиями, которые совершались ими в качестве представителей властных органов и только за умышленные служебные правонарушения (ст. 677 т. X Свода Законов). Если же действия совершались ими как уполномоченными казны по управлению ее имуществом, за причиненные убытки была обязана отвечать казна².

Принятие в 1864г. Устава гражданского судопроизводства существенно облегчило предъявление исков к должностным лицам, так как ими уже не ограничивалась ответственность перед частными лицами за убытки теми случаями, когда чиновник действовал только из корыстных побуждений.

Как видно, согласно действовавшему в дореволюционный период законодательству должностные лица могли быть привлечены к ответственности:

1) в порядке уголовного судопроизводства, когда убытки явились следствием их преступных действий, т.е. в результате совершения ими преступления, повлекшего причинение вреда;

1

Российское законодательство X - XX веков. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. М.: 1988г. С. 186.

2

Лазаревский Н. И. Об ответственности должностных лиц административного ведомства за вред, причиненный их неправильными действиями // Право. 1901. № 18.

2) в порядке гражданского судопроизводства, когда убытки причинялись такими их деяниями или упущениями, которые не являлись ни преступлением, ни проступком.

В этот период времени такие ученые как К. П. Победоносцев, К. Н. Анненков, Н. И. Лазаревский уже активно высказывали свои суждения относительно ответственности за действия должностных лиц. Признавалось, в частности, целесообразным обязывать чиновников отвечать за вред, причиненный не только их нерадением, неосмотрительностью и медленностью, но и другими неправильными действиями или упущениями по службе. Указанные действия (бездействие) должностных лиц становились предметом судебного разбирательства только тогда, когда ими были нарушены личные или имущественные права конкретного лица принятием определенных мер именно против него, а не в виде какого-либо общего акта, затрагивающего, в том числе и его интересы. В последнем случае вознаграждение за убытки могло быть назначено «не иначе, как по усмотрению высшего правительства, в видах государственной справедливости, а не судом, по приложению гражданского закона»³. Соответствующие иски предъявлялись в окружной суд, судебную палату или Сенат, в зависимости от класса должностей.

Таким образом, уже в дореволюционный период в России законодательно устанавливалась личная имущественная ответственность должностных лиц за причиненный ими вред при осуществлении властной деятельности. Эта ответственность в тот период регламентировалась Уложением о наказаниях уголовных и исправительных, Сводом Законов Российской Империи и Уставом гражданского судопроизводства.

Историческое развитие России после революции 1917 года коренным образом изменило сложившиеся общественные отношения, что отразилось как на российском праве в целом, так и на доктрине в области гражданского права в частности. Но, несмотря на это, советское право продолжало развиваться в направлении совершенствования института гражданско-правовой ответственности властных органов. Развитие этого института в советский период неразрывно связано с развитием советского гражданско-правового законодательства.

В рамках этого периода можно выделить четыре этапа истории развития как гражданского законодательства, так и института правовой ответственности органов власти:

1) с 1917 по 1922г. - от победы Октябрьской социалистической революции до проведения первой кодификации гражданского законодательства;

2) 1922 - 1961гг. - от принятия первого ГК РСФСР и других союзных республик до принятия Основ гражданского законодательства;

3) 1961 - 1977гг. - от принятия Основ гражданского законодательства и соответствующих ГК союзных республик до принятия Конституции СССР 1977г.;

4) с 1977г. и до распада СССР.

В первом основном законе советского периода - Конституции РСФСР 1918г. (как и в последующих до Конституции 1977г.) не нашли отражения положения об ответственности за вред, причиненный государственными органами. Только лишь в одном из ее разделов «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа» устанавливались права различных классов, среди которых отсутствовало право на возмещение вреда

причиненного государством. Вводимые в стране принципы правового положения личности в корне отличались от естественно-правовых воззрений. Права и свободы индивида рассматривались как получаемые от государства⁴. Считалось, что усиление ответственности за неправомерные властные действия опасно ввиду возможного ущемления авторитета государства, при этом к субъективным личным правам превалировало нигилистическое отношение⁵.

Но уже Гражданским кодексом РСФСР 1922г. (ст. 407) была установлена ответственность государственных учреждений за вред, причиненный должностными лицами. Ответственность по ст. 407 наступала за те действия, которые не выходили за рамки служебной (должностной) деятельности работника или одобренные учреждением, и только в случаях, особо указанных в законе⁶.

Однако в рассматриваемой статье не был установлен характер действий причинителя вреда или сфера его деятельности. И для устранения неясности решением от 20 февраля 1925 г. Высшей Арбитражной Комиссией вводилось, что «ответственность учреждения за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных лиц, установлена по ст. 407 ГК во всех случаях, а не только в случаях выступления должностных лиц в качестве органов власти»⁷. Уже в 1926 г. Верховный Суд РСФСР дал разъяснение по применению ст. 407 ГК, согласно которому по данной статье необходимо квалифицировать деяния за причинение вреда незаконными действиями должностных лиц в сфере их административной деятельности, а не в сфере осуществления учреждениями тех или иных входящих в круг их деятельности материально-хозяйственных задач⁸. В последующем в связи с данным разъяснением и решались вопросы на практике.

Принятые в 1961г. Основы советского гражданского законодательства (далее по тексту Основы) вводят некоторые новые положения относительно гражданско-правовой ответственности вообще, так и ответственности государственных органов в частности. Для сравнения: если в ГК РСФСР 1922г. размер ответственности устанавливался путем сопоставления имущественного положения причинителя вреда и потерпевшего, то ст. 93 Основ закрепляет лишь необходимость учета имущественного положения причинителя вреда.

Следующим шагом в развитии советского гражданского законодательства стало принятие Гражданского кодекса РСФСР 1964 года, который не вносит каких-либо принципиальных изменений в институт имущественной ответственности. Примером этого

4

Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С. 34.

5

Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Интерпретация принципа ответственности государства за ущерб, причиненный гражданам, в практике конституционного Вуда РФ // Государство и право. 1996г. № 4. С. 49-50.

6

Цветков С.Б. Указ. Соч. С. 44.

7

Гражданский кодекс РСФСР (с постатейно - систематизированными материалами). М., 1928. С. 914.

8

Флейшниц Е.А. Указ. Соч. С. 114.

является ч. 1 ст. 446 ГК, дублирующая ч. 1 ст. 89 Основ, и устанавливающая, что за вред, причиненный гражданам неправильными служебными действиями должностных лиц в области административного управления, государственные учреждения отвечают на общих основаниях. Ограничением же такой ответственности являлись случаи, которые прямо предусмотрены специальным законом. Именно с ведением этой нормы в советский период закрепляется положение о гражданско-правовой ответственности органов государственной власти и их должностных лиц, но государство как субъект такой ответственности не признавалось. Согласно этому положению, лица, которым был причинен вред властной деятельностью, могли предъявлять иск непосредственно в суд о возмещении такого вреда, без предварительного обжалования и признания незаконными действий должностных лиц, как это было ранее.

В последующем развитие и конкретизация этого института нашли свое отражение в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. № 4892-X «О возмещении вреда, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей»⁹. Согласно этому Указу, ответственность организации за вред, причиненный ее работником, устанавливалась в соответствии с виной последнего. При этом характер незаконного действия государственных или общественных организации либо их должностных лиц должен исходить из сферы административного управления, и с этого момента государство признавалось как субъект гражданско-правовой ответственности.

Начало 90-х годов знаменуется активизацией деятельности государства, направленной на обеспечение и защиту прав граждан, в том числе посредством принятия ряда соответствующих нормативных актов, устанавливающих ответственность государственных органов за причиненный вред. Одним из таких нормативных актов является Закон РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-I «О реабилитации жертв политических репрессий»¹⁰. Принятие такого закона является оправданным решением государства, направленным на компенсацию им вреда, причиненного своим гражданам в годы тоталитарного режима. В частности ст. 12 закона устанавливает возмещение материального вреда, причиненного в связи с репрессиями за счет федерального бюджета реабилитированным лицам и их наследникам. Целью данного закона является реабилитация всех жертв политических репрессий, подвергнутых таковым на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 года, восстановление их в гражданских правах, устранение иных последствий произвола и обеспечение посильной в настоящее время компенсации материального ущерба.

Следующим нормативным актом, оказавшим влияние на развитие данных отношений явились Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991г.¹¹, которые были введены в действие с 3 августа 1992 г.

9

Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 21. Ст. 741.

10

Закон РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-I «О реабилитации жертв политических репрессий» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 31 октября 1991 г., № 44, ст. 1428.

11

Основы в ст. 5 среди прочих способов защиты гражданских прав выделили признание недействительным акта государственного органа и возмещение причиненных им убытков. Новеллой Основ явилось также положение, закрепляющее право юридического лица (наряду с гражданами) на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, а также должностных лиц при исполнении ими обязанностей в области административного управления (п. 1 ст. 127 Основ). Наряду с другими новеллами Основ эти нормы явились отражением изменений, произошедших в политической и экономической жизни страны, ее качественных изменений.

Таким образом видно, что и на протяжении советского периода развитие гражданского права сопровождалось, в частности, и развитием института гражданско-правовой ответственности органов государственной власти.

В последние годы ситуация, связанная с участием государства в гражданских правоотношениях и его ответственностью за гражданские правонарушения, существенно изменились.

Переход от плановой экономики к рыночной привел к кардинальным изменениям в законодательстве. В первую очередь необходимо указать на принятие в постсоветский период ряда важных актов, которые устанавливают и гарантируют неотъемлемые права человека и гражданина как высшей ценности. Так, в 1991г. была принята Декларация прав и свобод человека¹², которая в ст. 22 закрепляла права граждан на возмещение морального и материального ущерба, а затем и Декларация прав и свобод человека и гражданина¹³, согласно ст. 38 которой гарантировалось право на возмещение всякого вреда. Эти акты закрепляли также право каждого на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц. Позже в Конституцию 1978г. была введена в соответствии с Декларацией прав и свобод человека и гражданина соответствующая норма, текстуально повторяющая вышеупомянутую ст. 38. данной Декларации.

В соответствии с принятой 12 декабря 1993г. на референдуме Конституции Российской Федерации как основного закона в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права¹⁴. И как одной из гарантий, обеспечивающих права граждан, Конституция РФ закрепила в ст. 53 право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Основы Гражданского Законодательство Союза ССР и республик (утв. ВС СССР 31 мая 1991 г. № 2211-1) // Ведомости ВС СССР от 26 июня 1991 г., № 26, ст. 733.

12

Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 37. Ст. 1083.

13

Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

14

Ст. 17 Конституции Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993г.) // Российская газета от 25 декабря 1993г. № 237.

В данной статье закреплён общий принцип ответственности за вред, причиненный физическим лицам в результате незаконных действий органов государственной власти и их должностных лиц. Это положение имеет превентивное значение, призвано способствовать укреплению законности в деятельности органов государственной власти¹⁵.

В свою очередь хотелось бы отметить, что ст. 53 Конституции РФ относится к числу норм, требующих конкретизации в законодательстве, в том числе с помощью принятия специального закона, порядка ответственности государства за неправомерные действия (бездействие) должностных лиц.

Принятый Гражданский кодекс 1994-1995 гг. еще в большей степени отразил установление рыночных отношений в РФ и закрепил нормы, существенно отличающиеся не только от Основ 1961 года, но и то Основ 1991 года. Так, в ст. 12 ГК РФ¹⁶ появился новый способ защиты гражданских прав - неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону.

Важным с точки зрения развития института ответственности власти является расширение сферы института ответственности органов власти.

В ГК РФ предусмотрено несколько норм, регламентирующих гражданско-правовую ответственность государства. Одна из них, ст. 1069 ГК РФ, устанавливает ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами¹⁷. Согласно этой норме 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, за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Другая же норма предусматривает в установленных законом случаях обязанность возместить вред при отсутствии вины. Так, в соответствии с частью 1 статьи 1070 Гражданского кодекса РФ, вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается за счет соответствующей казны. В соответствии с этим Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ¹⁸ в

15

Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О.Е. Кутафина (Официальный текст на 1 августа 2003г.). ЗАО Библиотечка Российской газеты, 2003 г.

16

Ч. первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета от 8 декабря 1994 г. № 238-239.

17

Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Российская газета от 6, 7, 8 февраля 1996 г. № 23, 24, 25.

18

Собрание законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2001 г. № 52 (часть I). Ст. 4921.

положениях главы 18 «Реабилитация» специально регламентирует вопросы реабилитации, которая включает право на восстановления прав и свобод и возмещение имущественного вреда, устранение последствий морального вреда и восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах лица, незаконно или необоснованно подвергнутого уголовному преследованию.

В соответствии со ст. 1071 и п. 3 ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации при возмещении вреда от имени казны выступает соответствующий финансовый орган либо иной государственный орган, если это предусмотрено федеральными законами.

Также ответственность может содержаться в специальных нормативных актах, регулирующих непосредственно деятельность того или иного государственного органа.

В марте 2013 года вступили в законную силу поправки в ГК РФ, в частности ст.16.1, которая впервые за последнее время стала предусматривать ответственность за вред, причиненный правомерными действиями органов государственной власти и их должностных лиц.

Можно отметить, что становление института ответственности за вред, причиненный при осуществлении властной деятельности, в Российском гражданском праве имеет длительную историю, которая получила начало еще в дореволюционный период. Но практика сегодняшних дней показывает, что этот гражданско-правовой институт еще не идеален, и требует своего совершенствования.

Исходя из выше изложенного можно сделать следующие выводы:

1) становление института ответственности за вред, причиненный при осуществлении властной деятельности, в Российском гражданском праве имеет длительную историю, которая получила начало еще в дореволюционный период;

2) в советский период данный институт получает свое основное развитие, и именно в этот исторический период была впервые закреплена ответственность государства на законодательном уровне, включая конституционный;

3) практика сегодняшних дней показывает, что законодательное обеспечение гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный органами власти и их должностными лицами, пока еще не совершенно, и требует своего совершенствования (например, необходимо принять специальный нормативный акт, который бы регламентировал внедоговорную ответственность органов государственной власти и их должностных лиц за вред, причиненный правомерными действиями).

Статью подготовил: магистрант СПбЮА Наумов Роман Андреевич