

Оказание бесплатной юридической помощи
и правовое просвещение населения. Юридическое образование.
Рекомендации практикующих юристов



Научная статья
УДК 342; 347
<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-251-259>

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА В ОТНОШЕНИЯХ, РЕГУЛИРУЕМЫХ ГРАЖДАНСКИМ ПРАВОМ

Тимур Русланович Тамаев

Коллегия адвокатов «Московский юридический центр», 105120,
Россия, г. Москва, Малый Полуярославский пер., д. 3/5, стр. 1
trtamaev@mail.ru

Аннотация

Актуальность темы обусловлена необходимостью комплексного поиска базовых направлений, определяющих современные тренды развития института ответственности государства в отношениях, регулируемых гражданским правом, которые обусловлены появлением новых приоритетных и неотложных задач государства, оказывающих интегрированное влияние на данный правовой институт и субъектов публичного права в целом. Цель – выявить и обосновать потребности цивилистической теории и практики ответственности публичных субъектов, института регрессной ответственности представителей публичной власти, постепенно трансформирующиеся в устойчивые направления-тенденции развития института ответственности государства в отношениях, регулируемых гражданским правом (на конкретных примерах правоприменительной практики). В ходе исследования были использованы методы общенаучные, включая логический и диалектический, индукции и дедукции, анализа и синтеза, функциональный и т.п. и методы, относимые к частнонаучным. В статье определяются и обосновываются потребности в дальнейшей разработке цивилистической теории ответственности публичных субъектов, в том числе обусловленные трансформацией понимания «государства-собственника» как государство – «публично-правовая корпорация», института регрессной ответственности представителей публичной власти (на примере возмещения вреда, причиненного должностными лицами). Научный подход, предполагающий исключение (минимизацию) вероятности необоснованной и противозаконной характеристики как государственных интересов виновными должностными лицами собственных интересов, представляется нам в современных реалиях

наиболее обоснованным. Он подтверждается правоприменительной практикой и отражает одну из основных тенденций развития института ответственности государства в отношениях, регулируемых гражданским правом.

Ключевые слова: ответственность; вина; государство; субъект; право; гражданское право; презумпция; принцип; деликт; дуализм; интерес; бюджет; прокуратура; функции.

Для цитирования: *Тамеев Т. Р.* Тенденции развития института ответственности государства в отношениях, регулируемых гражданским правом // Вестник Российской правовой академии. 2023. № 4. С. 251–259. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-251-259>

Research Article

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF STATE RESPONSIBILITY IN RELATIONS REGULATED BY CIVIL LAW

Timur R. Tamaev

Moscow Law Center, 3/5, Bldg. 1 Malyi Poluiaroslavskii Lane,
Moscow, 105120, Russia
trtamaev@mail.ru

Abstract

The relevance of the topic is due to the need for a comprehensive search for basic directions that determine the current trends in the development of the institution of state responsibility in relations regulated by civil law, which are caused by the emergence of new priority and urgent tasks of the state that have an integrated impact on this legal institution and subjects of public law in general. The goal is to identify and substantiate the needs of the civil theory and practice of responsibility of public entities, the institute of regressive responsibility of representatives of public authorities is gradually transforming into stable directions-trends in the development of the institution of state responsibility in relations regulated by civil law (based on specific examples of law enforcement practice). In the course of the research, general scientific methods were used, including logical and dialectical, induction and deduction, analysis and synthesis, functional, etc., and methods related to private science. The article defines and substantiates the needs for further development of the civilistic theory of responsibility of public entities, including those caused by the transformation of the understanding of the “own-

er state” as a state – a “public corporation”, the institution of regressive responsibility of representatives of public authorities (on the example of compensation for harm caused by officials). The scientific approach, which assumes the exclusion (minimization) of the probability of unjustified and illegal characterization as state interests by guilty officials of their own interests, seems to us to be the most justified in modern realities. It is confirmed by law enforcement practice and reflects one of the main trends in the development of the institution of state responsibility in relations regulated by civil law.

Keywords: responsibility; guilt; state; subject; law; civil law; presumption; principle; tort; dualism; interest; budget; prosecutor’s office; functions.

For citation: *Tamaev T. R. Trends in the Development of the Institution of State Responsibility in Relations Regulated by Civil Law. Herald of the Russian Law Academy, 2023, no. 4, pp. 251–259. (In Russ.)* <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-251-259>

Введение

Основа гражданско-правовой ответственности государства заложена в ст. 53 Конституции РФ, где закреплено право каждого на возмещение государством вреда, причиненного действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц. В цивилистической литературе еще в 2022 г. можно было обнаружить суждения о наличии дуализма в понимании гражданско-правовой ответственности государства: с презюмированием его безусловной ответственности (как фактор «преодоления советского прошлого») и пониманием специфики его статуса, стремлением обеспечить сочетание частных и публичных интересов [1, с. 3].

Однако сверхдинамизм в развитии общественных отношений, регулируемых гражданским правом, обусловил явную объективизацию актуальной тенденции, связанной с появлением новых приоритетных и неотложных задач государства, которые, безусловно, оказывают влияние на институт гражданско-правовой ответственности как государства, так и субъектов публичного права в целом. В период развития антикоррупционного законодательства государство продемонстрировало необходимость учета норм гражданского права при применении мер государственного принуждения к лицам, замещающим государственные должности, в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов (подп. 8 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ)).

В настоящее время перед государством стоят вызовы, обусловленные геополитической обстановкой, что актуализирует проблему привлечения к гражданско-правовой ответственности как государства в целом, так и отдельных должностных лиц.

1. Основные теоретические подходы к институту ответственности государства в отношениях, регулируемых гражданским правом

Небезынтересно отметить, что в 2023 г. в научных, в том числе диссертационных, исследованиях прослеживаются различные доктринальные подходы. Так,

А. А. Маркелова утверждает, что отсутствие, к примеру, вины конкретного должностного лица не тождественно отсутствию вины государств (т.е. по сути опять же презюмируется его вина). Такую презумпцию она обуславливает игнорированием так называемого стандарта должного исполнения публичных функций. Ученый полагает, что именно такой подход в наибольшей степени отражает в гражданском праве «частноправовое понимание вины» [2, с. 14].

Также и другие исследователи отмечали, что исследуемый субъект гражданского права не может нести «пониженную» гражданско-правовую ответственность и, в частности, следует минимизировать количество норм дискретных, которые допускали бы возможность снижения изучаемой ответственности в зависимости от судебского усмотрения [3, с. 48–54], учитывая, что технологические модели преодоления деструктивных дискреционных тенденций предлагаются в научной литературе [4, с. 40].

По мнению Е. С. Смагиной, вина государства, призванного эффективно выполнять присущие ему публичные функции, есть безусловное основание деликтной ответственности. Связывать ее с какими либо деяниями (как действиями, так и бездействием) структур власти публичной власти (ее представителей) не соответствует цивилистическим принципам [1, с. 11–12].

Однако, что небезынтересно, этот же автор предлагает ввести в гражданский оборот понятие так называемой интересоспособности, которая, по сути, может обеспечить персонификацию гражданско-правовой ответственности публичных образований. Как пишет Е. С. Смагина, интересоспособность может способствовать правоприменителю, в частности судебным органам, конкретизировать субъект гражданско-правовой ответственности (носителя государственного интереса), а не абстрактный орган публичной власти. Также, по ее мнению, это будет способствовать выявлению сущности такого «интереса», минимизировать возможность «подмены» виновными физическими лицами собственных интересов государственными и т.п. [1, с. 12]. В целом увеличивается количество работ, обосновывающих необходимость усиления государственного контроля [13], в том числе в процессе реализации института ответственности государства.

Такой подход (исключить (минимизировать) вероятность необоснованной и противозаконной характеристики как государственных интересов виновными должностными лицами собственных интересов) представляется нам в современных реалиях, которые мы лаконично охарактеризовали в начале настоящей статьи, значительно более обоснованным.

2. Институт ответственности государства на современном историческом этапе

В юридической литературе можно обнаружить утверждения о том, что «на смену «государству-собственнику» пришло государство как «публично-правовая корпорация», т.е. институционализированное государство» [13, с. 60].

В современных условиях деятельность государственных органов подчиняется как частному праву, когда они действуют в тех же условиях, что и частные лица, так и публичному праву, когда они действуют в рамках реализации функций публичной (государственной) власти.

Не абстрактная презумпция вины государства, а определение субъектов, наделенных властными полномочиями, должно стать основным принципом привлечения к гражданско-правовой ответственности вышеуказанных субъектов гражданского права.

Так, например, в 2023 г. продолжается по поручению Генпрокурора РФ активный надзор за коммунальным сектором, где частные структуры, прикрываясь «государственными интересами и решениями» действуют противоправно, оказывают некачественные услуги и необоснованно завышают тарифы в жилищно-коммунальной сфере [5]. Аналогичный подход подтверждает и судебная практика [6].

В системе гражданско-правового статуса государства гражданская правосубъектность позволяет определить субъектов, являющихся носителями гражданских прав и обязанностей, определить границы гражданских правоотношений, в которых участвует государство при использовании средств гражданско-правового воздействия.

Такого рода лиц (наделенных соответствующей правосубъектностью) можно охарактеризовать как участников тех регулируемых правом общественных отношений, где носитель данного права становится лицом правомочным, потенциально привлекаемым к гражданско-правовой обязанности.

При этом в соответствии со ст. 125 ГК РФ Российская Федерация не отвечает по обязательствам ее субъектов и муниципальных образований, а также по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом.

В свою очередь, юридические лица, созданные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, не отвечают по их обязательствам, а субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации.

В то же время законом предусмотрено исключение, когда это правило не распространяется на случаи, когда Российская Федерация приняла на себя гарантию (поручительство) по обязательствам субъекта Российской Федерации, муниципального образования или юридического лица либо указанные субъекты приняли на себя гарантию (поручительство) по обязательствам Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в правовой позиции определил, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично – правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы. При этом по смыслу п. 2 ст. 124 ГК РФ к властвующим субъектам, участвующим в гражданских отношениях, применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов [7].

В этом случае представляется, что возможно расширить применение механизмов, используемых при субсидиарной ответственности юридического лица, когда из-за самоуправных действий должностного лица был привлечен имущественный вред государственному органу или третьему лицу. Примеры схожего регулирова-

ния уже имеются: госслужащих, которые представляют государство в советах директоров госкомпаний, возможно привлечь субсидиарной ответственности.

Применение «интересоспособности» при гражданско-правовой ответственности публичных образований может свидетельствовать тот факт, что неправильное определение истцом ответчика либо государственного органа, выступающего от имени Российской Федерации, не может влечь за собой отказ в принятии искового заявления, его возвращение, оставление без движения либо отказ в иске только по этому основанию. Суд на стадии подготовки дела к судебному разбирательству в судебном акте указывает ответчиком Российскую Федерацию, привлекает к участию в деле надлежащий государственный орган.

Следующим шагом может быть персонализация конкретного государственно-служащего, если из-за его виновных действий наступили убытки у конкретных лиц (физических или юридических). Законодательной основой может являться п. 3 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где закреплено: «в случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами». Если применение дисциплинарной, административной и уголовной ответственности используется довольно широко, то примеры применения гражданско-правовой ответственности пока единичны: территориальный орган может выступить с иском о возмещении ущерба к руководителю территориального органа федерального органа исполнительной власти как государственному служащему в порядке регресса [8, с. 69]. Указанная возможность предъявления при наличии оснований уполномоченным органом в регрессном порядке требований о возмещении соответствующих государственных расходов подтверждена Конституционным Судом РФ [9].

Заключение

В целом мы солидарны с теми исследователями, которые полагают, что имеет место потребность в дальнейшей разработке цивилистической теории ответственности публичных субъектов, института регрессной и субсидиарной ответственности представителей публичной власти, что, в конечном итоге, в том числе обеспечит пополнение бюджета, что сейчас чрезвычайно необходимо [10, с. 19–24].

Действительно, «классические» и нередко идеализированные условия презумпции ответственности государства трансформируются в современных условиях. Вместе с тем это вовсе не означает, что государство, иные публичные субъекты снимают с себя ответственность. Напротив, Российское государство свою ответственность усиливает.

Так, 3 марта 2023 г. Президент Владимир Путин подписал Указ о введении внешнего управления на предприятиях, срывающих гособоронзаказ, в случае военного положения и фактического его «государственного управления» со всей вытекающей ответственностью [11].

В то же время в целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственном оборонном заказе, а также за

законностью расходования бюджетных средств в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» 3 апреля 2023 г. были внесены изменения, предусматривающие предоставление Генеральной прокуратуре РФ наряду с другими контролирующими органами доступ к информации, содержащейся в единой информационной системе государственного оборонного заказа, что в текущих условиях представляется нам крайне важным обстоятельством, поскольку позволит обеспечить беспрерывный доступ в режиме реального времени к указанной информации и повысит эффективность планирования и проведения прокурорских проверок.

Указанные примеры подтверждают тенденции, выявленные в рамках настоящей статьи, на «интересоспособность» и персонафикацию гражданско-правовой ответственности публичных образований. Представляется, что будет иметь место более активное применение доктрины «прокалывания корпоративной вуали» применительно к органам государственной власти, с учетом особой правоспособности публичных образований.

Так, например, тот факт, что законное проведение мероприятий налогового контроля и выражение при этом оценки законности действий налогоплательщика имели для налогоплательщика неблагоприятные имущественные последствия, о противоправности поведения налогового органа не свидетельствует и достаточных оснований для возмещения вреда не образует. Иное бы означало, что по правилам возмещения вреда возмещаются расходы за сам факт участия налогоплательщика в предписанных НК РФ административных процедурах [12, с. 35].

Итак, научный подход, предполагающий исключение (минимизацию) вероятности необоснованной и противозаконной характеристики как государственных интересов виновными должностными лицами собственных интересов, представляется нам в современных реалиях, которые мы лаконично охарактеризовали в начале настоящей статьи, наиболее обоснованным. Он подтверждается правоприменительной практикой и отражает одну из основных тенденций развития института ответственности государства в отношениях, регулируемых гражданским правом.

Пристатейный библиографический список

1. Смагина Е. С. Теоретико-практические проблемы участия государства в современном цивилистическом процессе : дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2022.
2. Маркелова А. А. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными, муниципальными органами и их должностными лицами : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023.
3. Свириной Ю. А. Некоторые аспекты гражданско-правовой ответственности государства // Современное право. 2016. № 3.
4. Валиев Р. Г. Дискреционные тенденции и противоречия юридической практики : отдельные проявления и технологии оптимизации // Legal Bulletin. 2022. Т. 7. № 3.
5. Егоров И. Генпрокуратура : В этом году более 700 чиновников и руководителей компаний в сфере ЖКХ привлечены к ответственности // Российская газе-

та : сайт. URL: <https://rg.ru/2022/09/29/upravdom-poplatisia.html> (дата обращения: 10.03.2023).

6. Определение Верховного Суда РФ от 2 февраля 2023 г. № 301-ЭС22-28153 по делу № А17-8757/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1997 г. № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе»» // СПС «КонсультантПлюс».

8. *Фирсов М. В.* Юридическая ответственность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти // Административное и муниципальное право. 2021. № 1.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 2020 г. № 36-П // СПС «КонсультантПлюс».

10. *Ершов О. Г., Жданова А. Н.* О регрессной ответственности служащих // Российский судья. 2021. № 8.

11. *Николаев К., Касс А.* Военное положение или национализация оборонки? Что значит новый указ Путина // News.ru : сайт. URL: <https://news.ru/society/voennye-relsy-cto-znachit-ukaz-putina-o-vneshnem-upravlenii-na-predpriyatiyah/> (дата обращения: 10.03.2023).

12. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23 декабря 2020 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

13. *Чухарев М. Д.* Конституционно-правовая ответственность : старые проблемы и новые решения // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11.

14. *Левушкин А. Н., Тюлин А. В.* Deepfake и системы искусственного интеллекта в парадигме развития цифрового права // Юрист. 2021. № 11.

References

1. *Smagina E. S.* Theoretical and Practical Problems of State Participation in Modern Civil Procedure: Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Saratov, 2022. (In Russ.)

2. *Markelova A. A.* Civil Liability for Damage Caused by State, Municipal Bodies and Their Officials: Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences. Moscow, 2023. (In Russ.)

3. *Svirin Iu. A.* Some Aspects of Civil Liability of the State. *Modern Law*, 2016, no. 3. (In Russ.)

4. *Valiev R. G.* Discretionary Trends and Contradictions of Legal Practice: Individual Manifestations and Optimization Technologies. *Legal Bulletin*, 2022, vol. 7, no. 3. (In Russ.)

5. *Egorov I.* Prosecutor General's Office: This Year, More than 700 Officials and Company Executives in the Housing and Communal Services Sector Were Brought to Justice. URL: <https://rg.ru/2022/09/29/upravdom-poplatisia.html> (date of the application: 10.03.2023). (In Russ.)

6. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation of 2 February 2023 No. 301-ES22-28153 in case No. A17-8757/2021 (SPS ConsultantPlus). (In Russ.)

7. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of 4 December 1997 No. 139-О "On Refusal to Accept for Consideration the Request of the Federation Council to Verify the Constitutionality of the Federal Law 'On Bills of Exchange and Promissory Note'" (SPS ConsultantPlus). (In Russ.)

8. *Firsov M. V.* Legal Responsibility of Heads of Territorial Bodies of Federal Executive Authorities. *Administrative and Municipal Law*, 2021, no. 1.

9. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of 15 July 2020 No. 36-П (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

10. *Ershov O. G., Zhdanova A. N.* On the Recourse Liability of Employees. *Russian Judge*, 2021, no. 8. (In Russ.)

11. *Nikolaev K., Kass A.* Martial Law or Nationalization of the Defense Industry? What Does Putin's New Decree Mean. URL: <https://news.ru/society/voennye-rely-cto-znachit-ukaz-putina-o-vneshnem-upravlenii-na-predpriyatiyah/> (date of the application: 10.03.2023). (In Russ.)

12. Review of Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation No. 4 (2020) (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on 23 December 2020). *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation* 2021, no. 5. (In Russ.)

13. *Chukharev M. D.* Constitutional and Legal Responsibility: Old Problems and New Solutions. *Constitutional and Municipal Law*, 2022, no 11. (In Russ.)

14. *Levushkin A. N., Tiulin A. V.* Deepfake and Artificial Intelligence Systems in the Paradigm of Digital Law Development. *Lawyer*, 2021, no. 11. (In Russ.)

Сведения об авторе:

Т. Р. Тамаев – адвокат.

Information about the author:

T. R. Tamaev – Lawyer.

Статья поступила в редакцию 07.07.2023; одобрена после рецензирования 10.11.2023; принята к публикации 16.11.2023.

The article was submitted to the editorial office 07.07.2023; approved after reviewing 10.11.2023; accepted for publication 16.11.2023.