

Право

ЖУРНАЛ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ ЭКОНОМИКИ

4/2015



ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Учредитель

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Редакционный совет

Дж. Айани (Туринский университет, Италия)
Ю. Базедов (Институт Макса Планка, Федеративная Республика Германия)
А.А. Иванов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
Г.А. Гаджиев (Конституционный Суд Российской Федерации)
Т.Г. Морщакова (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
В.Д. Перевалов (Уральская государственная юридическая академия, Российская Федерация)
Ю.А. Тихомиров (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
Т. Эндикотт (Оксфордский университет, Великобритания)

Редакционная коллегия

Н.А. Богданова (МГУ имени М.В. Ломоносова, Российская Федерация)
Н.Ю. Ерпылева (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
В.Б. Исаков (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
А.Н. Козырин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
Г.И. Муромцев (РУДН, Российская Федерация)
М.И. Одинцова (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
О.М. Олейник (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
Ю.П. Орловский (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
И.В. Панова (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
В.А. Сивицкий (Конституционный Суд Российской Федерации)
В.А. Четвернин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
Ю.М. Юмашев (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Главный редактор

И.Ю. Богдановская (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Адрес редакции

109028 Москва,
Б. Трехсвятительский пер, 3,
офис 113
Тел.: +7 (495) 220-99-87
<http://law-journal.hse.ru>
e-mail: lawjournal@hse.ru

Адрес издателя и распространителя

Фактический: 115230, Москва, Варшавское ш., 44а, Издательский дом Высшей школы экономики.
Почтовый: 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: +7 (499) 611-15-08
e-mail: ld.hse@mail.ru
www.hse.ru

© НИУ ВШЭ, 2015

Правовая мысль: история и современность

В.О. Калятин

Функции режима общественного достояния в современном информационном обществе 4

Д.Л. Комягин

Имущество и доходы религиозных организаций — публичные или частные? 17

Е.И. Алексеевская

Компенсация или профанация? 34

З.Ч. Чикеева

О понимании коммуникативной теории права 45

Российское право: состояние, перспективы, комментарии

Л.А. Прокудина

Реализация конституционного права граждан на участие в отправлении экономического правосудия 54

А.О. Лебедев

Федеративные идеи в российской науке конституционного права второй половины XIX века 70

И.В. Панова

Порядок разрешения вопросов о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями государственных органов и должностными лицами 91

О.В. Луткова

Классификация неисключительных прав в ГК РФ в контексте статуса иностранного автора 103

Н.В. Закалюжная

Заемный труд и неустойчивая занятость: российский и зарубежный опыт 116

М.А. Саблина

Фигура организатора в соучастии в преступлении и участии в организованной преступной деятельности 129

Право в современном мире

А.А. Vishnevskiy

Bank Secrecy: a Look at Modern Trends from a Theoretical Standpoint 140

Е.В. Постникова, Ж. Эйманн

Федерализм в международном частном праве Европейского Союза 147

Р.С. Резник

Международная подсудность споров из договоров с участием потребителя 165

С.В. Янкевич

Порядок разрешения налоговых споров в Южно-Африканской Республике 174

К.А. Барышева

Исторический анализ развития уголовной политики Германии (1871–1945 гг.) 186

П.В. Донцов

Реализация в Канаде двусторонних договоров с Соединенным Королевством 197

Дискуссионный клуб

Рецензии

209

220

Порядок разрешения вопросов о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями государственных органов и должностными лицами



И.В. Панова

профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20.
E-mail: ipanova@hse.ru



Аннотация

Статья затрагивает интересные и важные вопросы возмещения вреда, причиненного незаконными действиями административных органов. Основное внимание уделяется современному аспекту рассматриваемого вопроса. Предлагаются соответствующие изменения в законодательстве, связанные с поднятой в статье проблематикой, например, дополнение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) положением о том, что граждане вправе подавать в суд заявления о возмещении вреда или убытков, причиненных незаконными действиями административных органов в случае письменного отказа соблюдения досудебного порядка урегулирования споров со стороны должностного лица. Также автор предлагает дополнить КАС РФ положением, согласно которому в случаях, установленных законом, при рассмотрении жалобы о возмещении убытков (вреда), причиненного незаконными действиями (бездействием) должностного лица, суду необходимо учитывать обязанность соблюдения досудебного порядка рассмотрения вопроса о возмещении убытков (вреда) в пределах до 100 тыс. руб. Также предлагается в КАС РФ установить правило, при котором за противоправное поведение должностного лица (которое в административном порядке не возместило убытки) несет ответственность в суде орган или вышестоящее должностное лицо (которое впоследствии в дисциплинарном порядке будет выяснять все вопросы со своим подчиненным). Автор обосновывает необходимость внесения изменений в АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ в частности, если соответствующий субъект в административном порядке добровольно не уплачивает убытки, причиненные незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, то сумма, взыскиваемая через суд, может быть увеличена. Автор делает вывод, что законодательство должно стимулировать возмещение вреда в административном порядке в противовес большим финансовым затратам в судах.



Ключевые слова

административная жалоба, административная реформа, административная юстиция, возмещение вреда, Гражданский кодекс, досудебное обжалование, компенсация, незаконные действия должностных лиц, претензионный порядок.

Библиографическое описание: Панова И.В. Порядок разрешения вопросов о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями государственных органов и должностными лицами // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 4. С. 91–102.

JEL: K23; УДК: 342

Понятие ответственности сопровождало гражданское общество на всем пути его развития и видоизменялось вместе с развитием имущественных отношений. Возникнув как личное обременение должника, ответственность переросла в определенные имущественные обременения, и из данной категории практически исчез личностный аспект¹. Таким образом, происходило формирования гражданско-правовой ответственности, непосредственно связанной и вытекающей из понятия вреда. В.И. Синайский, например, полагал, что гражданская ответственность выражается в вознаграждении причиненного имущественного вреда². В.А. Тархов рассматривал ответственность как регулируемую правом обязанность дать отчет в своих действиях, будут ли они противоправными или правомерными³. По мнению О.Э. Лейста, существо имущественной ответственности заключается в неизбежности возмещения причиненного вреда, в принудительности самой обязанности, возникающей из факта правонарушения, от которой правонарушитель не может освободиться иначе, как выполнив ее⁴. На сегодняшний день в гражданско-правовой доктрине главенствует мнение, выраженное В.А. Хохловым, который пишет: «...обязательный аспект убытков — это их жесткая связь с правонарушением, так как об убытках можно говорить исключительно в плане последствий соответствующего неправомерного деяния»⁵.

В разъяснениях высших судебных инстанций России обязанность возмещения убытков трактуется как последствие нарушения прав участников оборота и незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, т.е. как последствие правонарушений и проблематика гражданско-правовой ответственности⁶.

Неблагоприятные имущественные последствия должны предотвращаться и устраняться в интересах надежности рыночного оборота и защиты прав его участников. Для достижения этой цели используются различные правовые средства и пути, и, прежде всего, установление обязанности возмещать возникшие убытки как в рамках гражданско-правовой, так и в рамках административной ответственности.

В соответствии со ст. 45 Конституции Российской Федерации каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. В сфере предпринимательской и иной экономической деятельности организации, являющиеся юридическими лицами, граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющие статус индивидуального предпринимателя, могут защищать свои права и законные интересы путем признания права, восстановления положения, существовавшего до нарушения права, возмещения убытков, компенсации морального вреда и иными способами согласно ст. 12 ГК РФ.

В ст. 46 Конституции России закреплено право обжалования в суд решений и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправ-

¹ См.: *Добрачев Д.В.* Взыскание основного денежного долга и убытков в гражданском праве России. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 54.

² См.: *Синайский В.И.* Русское гражданское право (Классика российской цивилистики). М.: Статут, 2002. С. 181.

³ См.: *Ответственность по советскому гражданскому праву.* Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1973. С. 6–10.

⁴ См.: *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву: теоретические проблемы. М.: Изд-во Московского университета, 1981. С. 83.

⁵ См.: *Хохлов В.А.* Гражданско-правовая ответственность за нарушение договора: Дис... д-ра юрид. наук. Самара, 1998. С. 221.

⁶ См.: Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ № 6/8 // СПС КонсультантПлюс.

ления, общественных объединений и должностных лиц. Именно реализация данного права становится отправной точкой для возмещения убытков, причиненных незаконными действиями государственных органов и должностных лиц. Анализ законодательства Российской Федерации позволяет выделить два механизма признания действий (решений) или бездействия органов исполнительной власти незаконными:

- 1) административный (досудебный, внесудебный);
- 2) судебный.

Сравнивая административный и судебный порядки признания действий (бездействия) органов исполнительной власти (должностных лиц) незаконными, необходимо отметить еще одну важную особенность. При установлении «незаконности» действий (бездействия) органов исполнительной власти (должностных лиц) суд одновременно решает вопрос о возмещении вреда. В соответствии с ч. 1 ст. 130 АПК РФ истец вправе соединить в одном заявлении требование о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, и требование о признании действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц незаконными.

В отличие от судебного, административный порядок, как правило, предполагает только признание действий (бездействия) органов исполнительной власти (должностных лиц) незаконными, а вопрос о возмещении вреда разрешается в судебном порядке⁷. Как указывает С.Л. Дегтярев, «государственное принуждение (как признак любой ответственности, в том числе и гражданско-правовой) возможно только на основании вступившего в законную силу решения юрисдикционного органа. Без обращения в юрисдикционный орган не может быть гражданско-правовой ответственности в виде взыскания убытков с недобросовестной стороны, а, следовательно, не может быть убытков в их правовом смысле»⁸.

К юридическим лицам могут быть применены наказания в виде предупреждения, административного штрафа, конфискации, а также административное приостановление деятельности. Как представляется, в случае неправомерного, незаконного наложения указанных административных наказаний, убытки могут быть причинены во всех случаях, за исключением предупреждения. В случае применения к юридическому лицу такого вида наказания, как предупреждение, возможно причинение вреда деловой репутации юридического лица, защита которой осуществляется за рамками ст. 1071 ГК РФ.

Согласно ст. 22 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям вследствие действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, признанных в установленном законодательством Российской Федерации порядке неправомерными, подлежит возмещению, включая упущенную выгоду (неполученный доход), за счет средств соответствующих бюджетов в соответствии с гражданским законодательством. При определении размера вреда, причиненного юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям неправомерными действия-

⁷ См.: *Ивачев И.Л.* Возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (конституционно-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 8. С. 20–30.

⁸ *Дегтярев С.Л.* Возмещение убытков в гражданском и арбитражном процессе. Учебно-методическое пособие. М.: Волтерс Клувер, 2003. С. 4.

ми (бездействием) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностными лицами, также учитываются расходы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг) или на финансовые результаты их деятельности, и затраты, которые юридические лица, индивидуальные предприниматели, права и (или) законные интересы которых нарушены, осуществили или должны осуществить для получения юридической или иной профессиональной помощи.

Самостоятельную группу гражданско-правовых способов защиты вещных прав, и прежде всего права собственности, составляют иски к публичной власти, т.е. требования, предъявляемые к государственным органам (или органам местного самоуправления). Наличие у таких органов властных полномочий исключает возможность предъявления к ним традиционных вещно-правовых или обязательственно-правовых исков, когда они действуют не в качестве равноправных участников имущественного оборота. При этом публичная власть может нарушать или ущемлять вещные права частных лиц как неправомерными, так и правомерными действиями, что также требует особых способов защиты.

Для защиты от неправомерных действий публичной власти, нарушающих вещные права частных лиц, используется два вида исков.

Во-первых, закон допускает требование о полном возмещении убытков, причиненных частным лицам в результате незаконных действий (или бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц, в том числе путем издания как нормативного, так и ненормативного акта, не соответствующего закону или иному правовому акту (ст. 16 ГК).

Разумеется, сами налоговые, таможенные отношения или отношения по управлению государственным имуществом являются публично-правовыми. Поэтому к ним не применимы нормы гражданского, в том числе обязательственного права, например, об уплате предусмотренных ст. 395 ГК процентов при возврате налогоплательщику из бюджета неправильно взысканных с него сумм. Вместе с тем необоснованное вмешательство публичной власти в имущественную сферу во многих случаях ведет к нарушению именно вещных прав, а потому и требует особых способов защиты. Не случайно правила об исках к публичной власти впервые появились в законах о собственности⁹.

Рассмотрим понятие и структуру определения «нарушения права».

Нарушение права может быть выражено как в действии (активное поведение), так и в бездействии (пассивное поведение). Но и в том, и в другом случаях обязательным условием является его противоправность, т.е. нарушение нормы закона и (или) договора, либо факт виновного причинения вреда. При обращении в арбитражный суд с заявлением о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, лицо должно предъявить доказательства, подтверждающие:

- наступление вреда;
- противоправность (незаконность) поведения причинителя вреда;
- причинную связь между противоправностью поведения и наступившим вредом.

Д. Хохлов определяет причинно-следственную связь как объективную категорию, существующую между фактом причинения вреда (убытков) и незаконным решением, действиями (бездействием) государственного органа и (или) его должностных лиц¹⁰.

⁹ См.: Гражданское право: учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 332.

¹⁰ Хохлов Д. Возмещение ущерба, причиненного действиями (бездействием) таможенных органов // ЭЖ-ЮРИСТ. № 20. 2006. С. 20.

В силу положений ст. 65 АПК истец должен доказать, что факт причинения вреда не наступил бы при отсутствии предшествующих во времени незаконных решений, действий (бездействия) государственных органов и (или) их должностных лиц.

Примечателен в связи с этим следующий пример: общество не доказало причинно-следственной связи между действиями таможни по изъятию партии товара и причиненными убытками обществу (добровольное возмещение контрагенту по контракту расходов, связанных с переработкой товара) ввиду отказа общества исполнять обязательства по приему очередной партии товара. По мнению судебных инстанций, общество само превратило возможность причинения вреда в действительность, поскольку в таких индивидуальных особенностях результата, как отказ от приема очередной партии по контракту без наличия объективных причин, оно создало своим поведением необходимость иностранного контрагента передать часть очередной партии товара, подготовленного к отправке, на переработку.

А. Шкадов отмечает, что «поскольку убытки в виде упущенной выгоды являются неполученными доходами, истцу необходимо доказать, что получение этих доходов являлось реальным. В противном случае получится, что истец не понес убытков вообще, поскольку у него не было реальной возможности увеличения имущественной массы»¹¹. Автор указывает на необходимость доказать при определении размера убытков в виде упущенной выгоды наличие (помимо причинно-следственной связи между неправомерными действиями и причиненным прямым ущербом) и причинно-следственной связи между правомерными действиями пострадавшего лица при обычных условиях гражданского оборота и возможным увеличением его имущественной массы. «Причинно-следственная связь между фактом нарушения права и убытками в виде упущенной выгоды должна обладать следующими характеристиками: 1) причина предшествует следствию, 2) причина является необходимым и достаточным основанием наступления следствия. То есть, именно факт нарушения права ответчиком, и только он, явился причиной неполучения доходов истцом. Истец должен доказать, что другие обстоятельства никоим образом не влияли на неполучение им дохода. Именно поэтому суд должен оценить предпринятые им (истцом) для получения упущенной выгоды меры и сделанные с этой целью приготовления (п. 4 ст. 393 ГК РФ)»¹².

При рассмотрении дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, следует учитывать, что отсутствие вины в соответствии со ст. 401 ГК может исключать наступление ответственности за причиненный вред. Бремя доказывания отсутствия вины возлагается на предполагаемого причинителя вреда (ст. 401 ГК). Отсутствие вины предполагается, если будет установлено, что государственный орган, орган местного самоуправления, а также их должностные лица действовали в соответствии с требованиями нормативных предписаний (международного права и российского законодательства), о которых они знали или должны были знать, и в полной мере выполняли возложенные на них обязанности.

Противоправность поведения указанных органов, а также их должностных лиц может выражаться в форме действий или бездействия, нарушающих требования международного права, норм российского права, действовавших на момент причинения вреда. Противоправными действиями (бездействием), в частности, считаются:

¹¹ Шкадов А. Доказывание упущенной выгоды // ЭЖ-Юрист. 2004. № 15. С. 1.

¹² Там же. С. 2.

- действия органов или должностных лиц с превышением или вне предоставленных законом или иным нормативным актом полномочий;
- отказ в выдаче, приостановление, отзыв лицензии или иного разрешительного документа в нарушение требований закона или иных нормативных актов;
- невыполнение (уклонение от выполнения) органом или должностным лицом обязанности, возложенной на него законом или иным нормативным актом (по разработке нормативного или ненормативного акта, государственной регистрации юридических лиц, договоров, по принятию охранительных, регулятивных и иных мер, рассмотрению заявок, обращений).

Рассмотрим субъектов ответственности за убытки, причиненные незаконными действиями государственных органов и должностных лиц.

Должником в обязательстве по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) указанных органов 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, является публично-правовое образование, а не его органы либо должностные лица этих органов. При этом ряд правоведов полагает недопустимым ограничивать источники взыскания путем указания на взыскание только за счет средств бюджета, поскольку такое ограничение противоречит ст. 126, 214, 215 ГК. В данном случае действует общее правило об ответственности публично-правового образования всем принадлежащим ему на праве собственности имуществом, составляющим казну.

Под государственным органом, органом местного самоуправления (ст. 53 Конституции России, ст. 16, 1069 ГК) следует понимать орган, входящий в структуру органов государственной власти или местного самоуправления, а также орган, которому в соответствии с законодательством делегированы отдельные государственные полномочия, полномочия органов местного самоуправления (отдельные государственные функции), в случаях, когда такой орган реализует указанные полномочия.

По мнению А. Сушко, привлечение Министерства финансов РФ (финансовых органов) в качестве представителя ответчика по основаниям и в порядке ст. 1069 ГК неправомерно и не обосновано. Как полагает автор, формированию правильного подхода в вопросе определения представителя ответчика по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) указанных органов либо должностных лиц этих органов, препятствует сама конструкция ст. 1071 ГК РФ¹³. Статьей 1069 ГК установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов 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 казны Российской Федерации. Совершенно очевидно, что указание на казну как на субъект возмещения вреда противоречит закрепленным в гражданском законодательстве основополагающим правилам. Необходимо признать, что данная статья определяет источник возмещения вреда. Не может выступать в качестве ответчика казна соответствующего публично-правового образования ввиду того, что в соответствии со ст. 214 ГК РФ это всего лишь средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за го-

¹³ Сушко А. Проблемы правового регулирования возмещения вреда, причиненного в результате незаконных действий государственных органов и их должностных лиц, пути их разрешения // URL: http://omsk.roskazna.ru/file/separator_fs/4.21032.Statja_Sushko.doc (дата обращения: 20 августа 2015 г.)

сударственными предприятиями и учреждениями. Не может быть ответчиком бюджет, который является в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК) формой образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

В свою очередь, понятие «казна» сформулировано в п. 4 ст. 214 ГК РФ, согласно которой под государственной казной понимают средства федерального бюджета и иного федерального имущества, не закрепленного за государственными федеральными предприятиями и учреждениями.

В целях реализации имущественной ответственности государства были приняты Правила исполнения Министерством финансов России судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 г. № 666)¹⁴.

В соответствии с п. 10 ст. 158 БК по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями государственных органов и должностных лиц, в суде от имени казны Российской Федерации выступают соответствующие главные распорядители средств федерального бюджета по подведомственной принадлежности.

Как видно, новеллой БК является возложение на Министерство внутренних дел, Генеральную прокуратуру и Судебный департамент как главных распорядителей и прямых получателей средств из федерального бюджета обязанности выступать в судах от имени казны Российской Федерации по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц и органов, по ведомственной принадлежности.

Согласно п. 3 ст. 125 ГК от имени государства, его субъектов и муниципальных образований по их специальному поручению в гражданских правоотношениях могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. Случаи и порядок таких выступлений должны предусматриваться федеральными законами, нормативными актами федерального уровня и актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В этом случае речь идет о гражданско-правовых отношениях представительства, в которых государственные органы, органы местного самоуправления выполняют функции не органов публичной власти, а представителей. Публично-правовые образования реализуют свою дееспособность через государственные или муниципальные органы, действующие в рамках своей компетенции. Однако с юридической точки зрения участниками этой деятельности выступают не упомянутые органы, а публично-правовое образование, от имени которого эти органы действуют.

Таким образом, выступление от имени государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рассматриваемых случаях должно опираться на нормативный акт, допускающий такую возможность, договор поручения и доверенность соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления. В связи с этим на сегодняшний день наиболее остро стоит проблема применения в правоотношениях по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, норм бюджетного законодательства в части привлечения к участию в делах в качестве представителя ответчика главных распорядителей средств соответствующего бюджета по ведомственной принадлежности.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 37. Ст. 3529.

Надлежит четче определить случаи, когда возможен внесудебный порядок возмещения ущерба. Следует также помнить, что в законодательстве РФ предусмотрены случаи, когда внесудебный порядок обращения взыскания не может быть реализован, и, даже более того, его реализация не допускается. Так, к таким случаям относится ситуация, когда залогодателем является физическое лицо, которое было признано безвестно отсутствующим. Естественно это условие действительно только если данный факт был установлен в соответствии со всеми требованиями законодательства. Следует по аналогии с ГК дать сторонам взаимоотношений право в любой момент (до непосредственной реализации возмещения) остановить процесс осуществления внесудебного порядка возмещения убытков. Исполнить это возможно, если виновная сторона приняла решение о добровольном возмещении вреда.

Постановление по делу об административном правонарушении в части возмещения имущественного ущерба должно приводиться в исполнение в порядке, установленном КоАП РФ и ГК РФ. Постановление по делу об административном правонарушении в части возмещения имущественного ущерба является исполнительным документом. Имущественный ущерб должен быть возмещен нарушителем не позднее установленно-го срока, например, 15 дней со дня вручения ему постановления. В случае обжалования или опротестования такого постановления — не позднее, допустим, 15 дней со дня уведомления об оставлении жалобы или протеста без удовлетворения. В случае неисполнения постановления в части возмещения имущественного ущерба в установленный срок, оно должно направляться для взыскания ущерба в порядке исполнительного производства, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством.

Одним из дискуссионных является вопрос об органе власти, который взял бы на себя полномочия в сфере досудебного урегулирования споров. Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 639 утверждена Структура органов исполнительной власти. В соответствии с названным нормативным правовым актом в настоящий момент на территории РФ функционируют федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Проанализировав весь перечень органов исполнительной власти, полагаем, что к роли досудебного регулятора по вопросам возмещения убытков больше подходит Федеральная антимонопольная служба (далее — ФАС). На основании Положения о ФАС Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе» определены полномочия указанного органа исполнительной власти.

ФАС контролирует соблюдение требований обеспечения доступа на рынки услуг естественных монополий и оказания услуг субъектами естественных монополий; следит за соответствием антимонопольному законодательству соглашений между хозяйствующими субъектами, которые могут быть признаны допустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством; дает заключения о наличии или отсутствии признаков ограничения конкуренции при введении, изменении таможенных тарифов или прекращении их действия и при введении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер; осуществляет в случаях, предусмотренных законодательством РФ, плановые и внеплановые проверки соблюдения антимонопольного законодательства заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией, конкурсной, аукционной или котировочной комиссией; рассматривает жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказов

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и приостанавливает размещение заказа до рассмотрения жалобы по существу в случаях и порядке, установленных законодательством о размещении заказов.

Широкий спектр полномочий ФАС на стыке юриспруденции и экономики, ее большой опыт в сфере досудебного урегулирования споров в антимонопольной сфере (рассмотрение многочисленных жалоб) делают данный орган исполнительной власти наиболее предпочтительным для досудебного взыскания и по более широкому кругу вопросов. ФАС имеет территориальные органы, находящиеся в каждом субъекте Российской Федерации, что значительно упрощает и ускоряет введение в действие досудебного порядка возмещения.

Открытым остается вопрос, кто будет заниматься досудебным порядком урегулирования споров, когда одной из сторон по делу будет выступать сам антимонопольный орган. Считаем, что для категории антимонопольных споров досудебный порядок рассмотреть практически невозможно.

Анализ ст. 53 Конституции России в контексте ст. 1069 и 1070 ГК позволяет сделать вывод о несовершенстве юридической техники указанной конституционной нормы. Данное несовершенство обусловлено необходимостью толкования практически каждого термина, содержащегося в рассматриваемой норме и неоднозначностью в некоторых случаях такого толкования среди авторов. Поскольку ст. 53 находится в главе 2 Конституции Российской Федерации, постольку в силу требования ст. 135 Конституции изменение данной статьи возможно только в результате пересмотра Конституции.

По мнению юридического сообщества, устранению несовершенства нормы ст. 53 Конституции способствовало бы принятие федерального закона «Об общих принципах и порядке реализации права на возмещение вреда государством», регулирующего принципы реализации данного права. Концепция такого закона может быть разработана на основе соответствующих правовых позиций высших судов РФ. Кроме того, возможно рассмотреть целесообразность введения ранее действовавшего в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР 1981 г. предоставления в некоторых, строго ограниченных случаях возможности внесудебного порядка возмещения убытков, например, в случаях, когда подлежит возмещению только реальный ущерб и имеется вступившее в законную силу судебное решение, подтверждающее факт незаконных действий государственных органов и их должностных лиц.

Таким образом, внесудебный порядок возмещения убытков по административным делам оказывает существенную помощь в защите прав потерпевшего, гарантирует возмещение и даже отсутствие убытков, а также позволяет избежать длительного судебного разбирательства и последующего, не менее долгого и затратного процесса исполнения судебного решения. Более того, данный порядок позволит избежать будущих споров и сформировать четкое понимание уровня и размера ответственности при причинении убытков по административным делам. Это в значительной мере дисциплинирует субъектов административного правоотношения.

В законодательство следует ввести правило, в соответствии с которым нарушать права невластных субъектов со стороны должностных лиц было бы невыгодным. Возможно ввести внесудебный (административный) порядок взыскания *убытков при совершении административного правонарушения или причинения вреда незаконными действиями должностных лиц (органов)*. Установить предельный размер суммы взыскания — 100 000 (сто тысяч) руб., ввести в КоАП статью, согласно которой убытки в порядке меры административно-восстановительной могут быть взысканы *одновременно* при рассмотрении вопроса об административной ответственности.

Предлагаем дополнить КоАП статьей 4.2.1. «Досудебное возмещение убытков»: «Если в результате совершения административного правонарушения гражданину, предпринимателю, учреждению или организации был причинен имущественный вред, то потерпевшая сторона имеет право на возмещение убытков в досудебном порядке, если сумма имущественного ущерба не превышает 100 000 руб.

Досудебное рассмотрение производится органом исполнительной власти Российской Федерации — управлением Федеральной антимонопольной службы.

В других случаях вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, решается по общим правилам гражданского судопроизводства с соблюдением соответствующей подсудности».

Кроме того, целесообразно дополнить Кодекс административного судопроизводства (далее — КАС) следующим положением: «Граждане вправе подавать в суд заявления о возмещении вреда или убытков, причиненных незаконными действиями административных органов, в случае письменного отказа соблюдения досудебного порядка урегулирования споров со стороны должностного лица».

Также предлагаем дополнить КАС следующим абзацем: «В случаях, установленных законом, при рассмотрении жалобы о возмещении убытков (вреда), причиненного незаконными действиями (бездействием) должностного лица, суду необходимо учитывать обязанность соблюдения досудебного порядка рассмотрения вопроса о возмещении убытков (вреда) в пределах до 100 тыс. руб.».

Целесообразно также установить в КАС правило, по которому за противоправное поведение должностного лица (которое в административном порядке не возместило убытки) несет ответственность в суде орган или вышестоящее должностное лицо. В соответствии с этим предлагаем дополнить КАС абзацем: «Если должностное лицо, которое по закону обязано возместить убытки в административном порядке, не возместило данные убытки (вред), причиненный незаконными действиями (бездействием) такого лица и (или) уклоняется от явки в суд, то обязанность такого возмещения в порядке подчиненности переходит к вышестоящему должностному лицу».

Также возможно в АПК, ГПК и КАС закрепить в соответствующих статьях следующую норму: «Если соответствующий субъект в административном порядке добровольно не уплачивает убытки, причиненные незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, то сумма, взыскиваемая через суд, может быть увеличена».

Иными словами, законодательство должно стимулировать возмещение вреда в административном порядке в противовес большим финансовым затратам в судах.



Библиография

Алдошин О.Н. Специфика имущественной ответственности государства в советских условиях // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 20–25.

Белов А.С. Об ответственности юридических лиц за вред, причиненный неправильными служебными действиями рабочих и служащих // Право и суд. 1924. № 2. С. 256–258.

Бесчеревных Н.В. Применение норм гражданского права при установлении ответственности налогоплательщиков и налоговых органов в налоговых правоотношениях / Новое российское гражданское законодательство и практика его применения. Саратов: Изд-во «Саратов», 1998. 412 с.

Бойцова Л.В. Ответственность судей по российскому дореволюционному законодательству // Правоведение. 1992. № 1. С. 16–20.

Воронков А.В. Понятие должностного лица в административном праве // Правоведение. 1999. №1. С. 29–35.

- Гуценко К.Ф. Если вас незаконно привлекли к уголовной ответственности // Законодательство. 1998. № 8. С. 61–62.
- Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л.: Изд-во ЛГУ, 1983. 123 с.
- Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1973. 200 с.
- Теоретические основы эффективности правосудия / И.Л. Петрухин, Г.П. Батуров, Т.Г. Морщакова. М.: Наука, 1979. 200 с.
- Тютрюмов И.М. Устав гражданского судопроизводства. В 2 т. Изд. 4-е, исп. и доп. СПб.: Издание И.И. Зубкова, 1916. 600 с.
- Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1951. 101 с.
- Флейшиц Е.А. Ответственность государства за вред, причиненный должностными лицами. М.: ВИЮН, 1948. 58 с.
- Фойницкий И.Я. О вознаграждении невинно к суду уголовному привлекаемых. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1884. 501 с.
- Халфина Р.О. Общее учение о правоотношениях. М.: Юридическая литература, 1974. 100 с.
- Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1989. 100 с.
- Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда. М.: Юристъ, 1996. 432 с.
-

The Order of Recovering Losses Harmed by Illegal Actions of State Bodies and Officials



Inna V. Panova

Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, National Research University Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation.
E-mail: ipanova@hse.ru



Abstract

The article concerns interesting and important issues of compensation for harm caused by illegal actions of administrative bodies. The article focuses on the current aspect of the issue. The paper proposes necessary amendments to the legislation related to the issues raised in the article. In particular, the paper proposes amendments to the legislation, for example the supplement of Art. 2 in the Law of the Russian Federation from 27.04.1993 N 4866-1 On appealing against the actions and decisions violating the rights and freedoms of citizens' may be supplied with the provision that citizens have the right to file application for damages or losses caused by illegal actions of administrative bodies in the event of denial letter regarding the implementation of pre-court dispute resolution by an official. The author also proposed to supply Art. 6 of the Law of the Russian Federation from 27.04.1993 N 4866-1 On appealing against the actions and decisions violating the rights and freedoms of citizens with the provision under which in cases established by law, when considering a complaint for damages (harm) caused by unlawful actions (inaction) of an official, court must take into account the obligation to comply with the order of pre-trial dispute resolution procedure for damages (harm) to a maximum of 100,000 roubles. Russian law 27.04.1993 N 4866-1 On appealing against the actions and decisions violating the rights and freedoms of citizens may include a rule under which unlawful conduct of an official who would not pay damages shall responsible. The author shows the necessity of the changes in the Arbitrazh and Civil procedural Codes of the Russian Federation, the Russian Code of Civil Procedure concerning the cases when an appropriate subject does not voluntarily pay the damages caused by unlawful actions (inaction) of officials, the amount to be raised through the courts, can be increased. The author concluded that legislation should encourage compensation in administrative procedure, as opposed to large financial costs in the courts.



Keywords

administrative complaint, administrative reform, administrative justice, damages, Civil Code, pre-trial appeal, compensation, illegal actions of officials, complaint procedure.

Citation: Panova I.V. (2015) The Order of Recovering Losses Harmed by Illegal Actions of State Bodies and Officials. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 91–102 (in Russian)



References

Aldoshin O.N. (2001) Spetsifika imushchestvennoy otvetstvennosti gosudarstva v sovetskikh usloviyakh [Property Liability under the Soviet Regime]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 1, p. 20–25.

Belov A.S. (1924) Ob otvetstvennosti yuridicheskikh lits za vred, prichinenny nepravil'nymi sluzhebnyimi deystviyami rabochikh i sluzhashchikh [On the Liability of Legal Entities for the Harm Caused by Workers and Employees]. *Pravo i sud*, no 2, p. 256–258.

Bescherevnykh N.V. (1998) Primenenie norm grazhdanskogo prava pri ustanovlenii otvetstvennosti nalagoplatel'shchikov i nalogovykh organov v nalogovykh pravootnosheniyyakh [Applying Civil Law Norms to Establish Liability of Taxpayers and Tax Bodies]. *Novoe rossiyskoe grazhdanskoe zakonodatel'stvo i praktika ego primeneniya*. Saratov: Saratov Publishers, 412 p.

Boytsova L.V. (1992) Otvetstvennost' sudey po rossiyskomu dorevolutsionnomu zakonodatel'stvu [Liability of Judges under Russian Prerevolutionary Law]. *Pravovedenie*, no 1, p. 36–43.

Chentsov N.V. (1989) Problemy zashchity gosudarstvennykh interesov v grazhdanskom sudoproizvodstve [Problems of Protecting State Interests in Civil Procedure]. Tomsk: Izdatel'stvo Tomskogo universiteta, 100 p. (in Russian)

Erdelevskiy A.M. (1996) *Kompensatsiya moral'nogo vreda* [Compensation for Moral Harm]. Moscow: Yurist, 432 p. (in Russian)

Fleyshits E.A. (1951) *Obyazatel'stva iz prichineniya vreda i iz neosnovatel'nogo obogashcheniya* [Liability for Causing Harm and Unjust enrichment]. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo yuridicheskoy literatury, 101 p. (in Russian)

Fleyshits E.A. (1948) *Otvetsvennost' gosudarstva za vred, prichinenny dolzhnostnymi litsami* [Liability of State for Harm caused by Officials]. Moscow: VIYuN, 58 p. (in Russian)

Foynitskiy I.Ya. (1884) O voznagrazhdenii nevinno k sudu ugolovnomu privilekaemykh [On the Remuneration to the Innocent Brought to Justice]. Saint Petersburg: S.-Peter, 501 p. (in Russian)

Gutsenko K.F. (1998) Esli Vas nezakonno privilekli k ugolovnoy otvetstvennosti [If You are Prosecuted Illegally]. *Zakonodatel'stvo*, no 8. p. 61–62.

Smirnov V.T., Sobchak A.A. (1983) *Obshchee uchenie o deliktnykh obyazatel'stvakh v sovetskom grazhdanskom prave* [General Study on Tort Obligations in Soviet Civil Law]. Leningrad: Izdatel'stvo Leningradskogo universiteta, 123 p. (in Russian)

Strogovich M.S. (1965) *Demokraticheskie osnovy sovetskogo sotsialisticheskogo pravosudiya* [Democratic Fundamentals of Soviet Justice]. Moscow: Prosveschenie, 159 p. (in Russian)

Khalfina P.O. (1974) *Obshchee uchenie o pravootnosheniyyakh* [General Study of Legal Relations]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 100 p. (in Russian)

Tarkhov V.A. (1973) *Otvetsvennost' po sovetskomu grazhdanskomu pravu* [Liability under Soviet Civil Law]. Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 200 p. (in Russian)

Petrukhin I.L., Baturov G.P., Morshchakova T.G. (1979) *Teoreticheskie osnovy effektivnosti pravosudiya* [Theoretical Grounds of Efficiency in Justice]. Moscow: Nauka, 200 p. (in Russian)

Tyutryumov I.M. (1916) *Ustav grazhdanskogo sudoproizvodstva. V 2 t.* [Charter of Civil Procedure. In two volumes]. Saint Petersburg: Izdanie yuridicheskogo knizhnogo magazina I. I. Zubkova, 600 p.

Voronkov A.V. (1999) *Ponyatie dolzhnostnogo litsa v administrativnom prave* [The Concept of an Official in Administrative Law]. *Pravovedenie*, no 1, p. 29–35.