УДК 347.42
ББК 67.404
DOI 10.24411/2073-0454-2020-10195
© Н.А. Малышева, 2020

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ПРАВОМЕРНЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Наталия Александровна Малышева, адъюнкт
Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя (117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д.12)
E-mail: malyshNA95@mail.ru
Научный руководитель: профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор ***А.Н. Кузбагаров***
Рецензент: доцент кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент ***Р.Н. Мородумов***

Аннотация. Рассматривается современное состояние правоотношений, возникающих из вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов. Анализируется значимость нормы ст. 16.1 ГК РФ, принятие которой было обусловлено объективной реальностью, а так же проблемы, связанные с механизмом реализации нормы.
Ключевые слова: компенсация ущерба, возмещение вреда, правомерно причиненный вред, государственные органы.

CURRENT STATE OF LEGAL RELATIONS ON COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY LAWFUL ACTIONS OF STATE BODIES

Natalia A. Malysheva, adjunct
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot' (117997, Moscow, ul. Akademika Volgina, d. 12)
E-mail: malyshNA95@mail.ru
Scientific supervisor: Professor of the Department of Civil and Labor Law, Civil Process of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Doctor of Legal Sciences, Professor ***A.N. Kuzbagarov***
Reviewer: Associate Professor of the Department of Civil and Labor Law, Civil Process of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Candidate of Legal Sciences, Associate Professor ***R.N. Morodumov***

Abstract. The article considers the current state of legal relations arising from harm caused by lawful actions of state bodies. The author considers the significance of the norm of article 16.1 of the civil code of the Russian Federation, the adoption of which was due to objective reality. The article deals with the problems related to the mechanism of implementation of the norm.
Keywords: compensation for damage, compensation for harm, lawfully caused harm, state bodies.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Для цитирования: Малышева Н.А. Современное состояние правоотношений по возмещению ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов. Вестник Московского университета МВД России. 2020(4):50-4.

Деятельность органов государственной власти, как структурных подразделений государственного аппарата, непосредственно связана с реализацией функций государства, таких как: обеспечение правопорядка, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение социальной защищенности личности и т.д. Принципом деятельности каждого без исключения государственного органа является принцип законности, в соответствии с которым должностные лица государственных органов обязаны соблюдать требования закона. В случае нарушения таких требований неизбежно наступают негативные последствия в виде причинения вреда имуществу граждан и юридических лиц. Механизм возмещения вреда, причиненного

незаконными действиями государственных органов, прочно основан на принципе генерального деликта, который предполагает противоправность деяния, причинившим вред.

Однако, правоотношения по возмещению вреда, могут возникать не только из деликтов, но и из правомерно причиненного вреда носителями властных полномочий. 1 марта 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 30.12.2012 года № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой гражданского кодекса Российской Федерации» [1], который дополнил действующий Гражданский кодекс РФ (далее — ГК РФ) статьей 16.1 «Компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления». С этого момента физические и юридические лица, получили реальную возможность компенсации причиненного им вреда, но, только в случаях, которые прямо предусмотрены законом. По мнению О.А. Рузаковой, данная статья позволила устранить пробел в законодательстве [8, с. 74].

Необходимость закрепления данной нормы «назревала» в силу специфики выполнения отдельными государственными органами служебных задач. Так, согласно ст. 18 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» сотрудники полиции имеют право на применение физических силы, специальных средств и огнестрельного оружия в случаях, предусмотренных законом [2]. Вполне очевидно, что в таких случаях может быть причинен вред как здоровью граждан, так и имуществу граждан и юридических лиц. Статья 25 Федерального закона от 22.08.1995 года № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» наделяет спасателей аварийно-спасательных служб правом использовать средства связи, транспорта, имущества и иных материальных средств организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, для спасения людей [3]. Естественно, причинение вреда имуществу организации в таком случае неизбежно.

Резонанс в обществе вызвал случай, произошедший в 2011 году, когда таможенные органы возбудили дело об административном правонарушении по подозрению в импорте контрафакта в отношении компании, которая ввозила партию товара, незаконно используя товарный знак. Сам товар был временно арестован сотрудниками таможенной службы. Судом первой инстанции была признана вина компании, однако суд апелляционной инстанции вину не усмотрел, признав, что спорное обозначение не является сходным до степени смешения.

В результате вина компании не была доказана, но за истекший период времени компания понесла убытки, поскольку срок сертификации на ввозимую продукцию истек. Компания была вынуждена уплатить контрагенту соответствующую неустойку за непоставку товара. Должно ли было государство в сложившейся ситуации возместить компании вред, причиненный действиями таможенного органа?

В условиях не вступивших на тот момент изменений в законодательство суд отказал в удовлетворении исковых требований компании о возмещении вреда. Свое решение суд обосновал правомерностью действий таможенных органов на момент принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении, поскольку таможенный орган располагал сведениями, дающими основаниями полагать, что истец мог совершить соответствующее правонарушение [4]. Суд признал, что решение таможенного органа было принято в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ, что не противоречит закону. Позиция суда была изложена в Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 мая 2011 года № 145. Главный консультант Управления частного права ВАС РФ Елена Поветкина отметила, что «вопрос возмещения вреда, причиненного в результате действий государственных органов, обстоит иначе. Это обусловлено необходимостью установления баланса частных и публичных интересов, ведь государственный орган действовал с целью пресечения правонарушения» [5]. На момент вынесения решения судом еще не была принята норма о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями органов государственной власти, в связи с чем, суд исходил лишь из отсутствия незаконных действий таможенного органа.

Вышеуказанные и многие другие случаи свидетельствуют о значимости включения нормы о компенсации правомерно причиненного вреда действиями государственных органов, в текст ГК РФ. Стоит отметить, что появление новых правоотношений было встречено наукой гражданского права неоднозначно.

Главным отличием рассматриваемых правоотношений от деликтных обязательств является отсутствие противоправности действий должностных лиц, в результате которых причинен вред, а также отсутствие вины причинителя вреда. Несмотря на это, многими представителями науки новые правоотношения были встречены, как разновидность деликтных обязательств.

По мнению А.В. Петуховой, новая норма ГК РФ раскрывает новое направление развития деликтных обязательств [6, с. 163]. Е.В. Карманова относит на-

званные правоотношения к числу внедоговорных обязательств, которые связаны с деликтными обязательствами, но не выступают их разновидностью [7, с. 82]. Е.А. Суханов также рассматривает правоотношения, возникающие из причинения вреда правомерными действиями, как разновидность обязательств из причинения вреда [9, с. 140]. По мнению Р.Р. Садриевой, причинение вреда правомерными действиями государственных органов является основанием возникновения обязанности государства возместить причиненный вред. Она отмечает, что отсутствие вины причинителя вреда не освобождает от ответственности, а такая ответственность, стимулирует должностное лицо к предельной осторожности в своих действиях [10, с. 175].

Согласно Постановлению Арбитражного суда Центрального округа от 22.09.2015 года №Ф10-3133/15 по делу № А83-2207/2014, компенсация ущерба и возмещение убытков (ст. 15, 16 ГК РФ) относятся к разным правовым конструкциям, имеющим разный правовой режим [11].

По общему правилу, вред, причиненный правомерными действиями государственных органов, не подлежит возмещению. О возмещении такого ущерба можно говорить лишь в случаях, прямо предусмотренных законом, как указано в ст. 16.1 ГК РФ. Традиционные условия ответственности за генеральный деликт отличаются от правомерно причиненного вреда отсутствием вины причинителя вреда, отсутствием противоправного действия и строгой ограниченностью случаев возмещения вреда (поскольку они прямо предусмотрены законом). Кроме того, в ст. 16.1 ГК РФ законодатель использует термин «компенсация ущерба», в отличие от ст. 16 ГК РФ, где применяется термин «возмещение убытков». Вполне очевидно, что законодатель разделяет данные группы правоотношений, однако, не разъясняет их отличий. В то же время в ст. 1064 ГК РФ, которая является специальной по отношению к ст. 16 ГК РФ, используется термин «возмещение вреда». Из анализа данных норм можно прийти к выводу о пренебрежительном отношении законодателя к терминологии. Несмотря на это, цивилистической теории следует разрешить существующее противоречие на основе характера и природы правоотношений. На основании изложенного можно сказать, что институт компенсации правомерно причиненного вреда отличается от деликтных обязательств, хотя и имеет некоторое сходство.

С закреплением нормы о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления, судам был предоставлен механизм реализации такой компенсации. Судебная практика по применению данной нормы существует, но она не столь обширна. В большинстве случаев норма применяется для реализации законодательства об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд, либо на основании Федерального Закона от 06.03.2006 года № 35 ФЗ «О противодействии терроризму», который предусматривает возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, за счет федерального бюджета. Пункт 37 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» также предусматривает возможность возмещения вреда, причиненного изъятием сотрудниками полиции транспортного средства в целях пресечения преступления. Вместе с тем, зачастую при выполнении служебных задач многие другие государственные органы сталкиваются с вынужденной ситуацией, требующей нанесения ущерба здоровью или имуществу граждан, при соблюдения всех указаний закона. Так, в ночь с 22 на 23 октября 2014 года на 56 километре МКАД произошло массовое ДТП, в результате которого были повреждены 8 автомобилей. Происшествие вызвало большой резонанс в обществе. Как сообщают СМИ, поврежденные автомобили находились в искусственно созданной сотрудниками ГИБДД “пробке” с целью задержания нарушителя [12]. Действия сотрудников ГИБДД со стороны общественности были яростно оценены как незаконные. Позиция граждан вполне очевидна, ведь их имуществу был причинен ущерб. Приказ МВД России от 23.08.2017 года № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» предусматривает возможность осуществления принудительной остановки транспортного средства посредством временного ограничения движения с использованием сигналов регулировщика, технических средств организации дорожного движения, при обязательном соблюдении условия об обеспечении безопасности иных участников дорожного движения. Вопрос о правомерности или неправомерности действий сотрудников ГИБДД должен решаться посредством проведения служебной проверки на основании Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законо-

дательные акты Российской Федерации». Интересно, что в случае признания действий сотрудников ГИБДД правомерными, вопрос о компенсации ущерба остается нерешенным, поскольку закон не предусматривает прямого случая возмещения вреда, причиненного имуществу граждан в результате размещения их транспортных средств на проезжей части с целью принудительной остановки правонарушителя.

Этот и множество других вопросов, требующих законодательной регламентации, до сих пор не нашли свое отражение в законе. Интересно, что случаи возмещения вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов, содержатся в абсолютно разных нормативных актах, которые никак между собой не взаимосвязаны и существуют абсолютно дискретно друг от друга. Несмотря на то, что ст. 16.1 ГК РФ вступила в законную силу в 2013 году, на сегодняшний день нет единой судебной практики и действенного механизма ее реализации, поскольку каждый конкретный случай причинения вреда правомерными действиями должен быть рассмотрен с точки зрения не только норм гражданского права, но и множества иных нормативных актов, регулирующих сферу правоприменения, в которой был причинен вред. Ни нормы ГК РФ, ни нормы другого федерального законодательства не приводят конкретный перечень случаев, позволяющих определить возможность возмещения такого вреда, как и не раскрывают сущность таких правомерных действий. От обширного перечня законодательных норм не становится ясным, что является основанием и каков порядок компенсации вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов.

Кроме того, до сих пор не определено место правоотношений, возникающих в результате причинения вреда правомерными действиям государственных органов. Как было рассмотрено выше, одни относят их к разновидностям деликтных обязательств, другие — к числу внедоговорных обязательств, которые не выступают разновидностью деликтных. В теории гражданского права нет единого подхода к определению их места в ряду гражданских правоотношений.

Таким образом, можно сказать, что дополнение текста ГК РФ нормой о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями представителями публичной власти, было продиктовано требованиями действительности. С вступлением Федерального закона № 302-ФЗ в силу граждане и юридические лица получили возможность возместить ущерб, причиненный правомерными действиями государственных органов. Однако, отсутствие действенного механизма реализации данной нормы способствует формированию «региональной» судебной практики, отличной друг от друга. Случаи, предусмотренные законом, о прямом возмещении вреда содержатся в различных законах, существующих дискретно друг от друга. Законодатель не называет перечень правомерных действий, причиненный вред от которых подлежит возмещению.

Литература

1. Федеральный закон от 30.12.2012 № 302-ФЗ (ред. от 04.03.2013) «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012 г. № 53 (ч.1), ст. 7627.
2. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции» // [Электронный ресурс]: Доступ из СПС «Консультант Плюс».
3. Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ (ред. от 03.07.2019) «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // [Электронный ресурс]: Доступ из СПС «Консультант Плюс».
4. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Об обзоре практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» // [Электронный ресурс]: Доступ из СПС “Гарант”.
5. Российское агенство правовой и судебной информации // [Электронный ресурс]: Доступ http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20110713/253687513.html.
6. Петухова А.В. Возмещение вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления: новое направление развития деликтных обязательств // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. № 3-2, 2013. С. 163-166.
7. Карманова Е.В. Деликтные обязательства и обязательства из причинения вреда правомерными действиями // Современное право. - М.: Новый Индекс, 2011, № 12. С. 79-82.
8. Рузакова О.А., Рузаков А.Б. Проблемы компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления // Сибирский торгово-экономический журнал. 2016, №

1 (22). С. 74-78.
9. Суханов Е.А. Российский закон о собственности: Научно-практический комментарий. М., 1993. С.154 с.
10. Садриева Р.Р. Теоретические аспекты возмещения ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и их должностных лиц // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015, № 10-2. С. 172-177.
11. Главная Энциклопедия судебной практики. Компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления (Ст. 16.1 ГК) // [Электронный ресурс]: Доступ из СПС «Гарант».
12. Аргументы и факты / [Электронный ресурс]: Доступ: https://aif.ru/auto/gibdd/1370354.

References

1. Federal law of 30.12.2012 № 302-FZ (as amended on 04.03.2013) «On amendments to chapters 1, 2, 3 and 4 of part one of the Civil code of the Russian Federation» // Collection of legislation of the Russian Federation, 31.12.2012, No. 53 (part 1), article 7627.
2. Federal law of 07.02.2011 № 3-FZ (as amended on 06.02.2020) “On the police» // [Electronic resource]: Access from the SPS “Consultant Plus”.
3. Federal law of 22.08.1995 n 151-FZ (as amended on 03.07.2019) “About emergency services and the status of rescuers» // [Electronic resource]: Access from the SPS “Consultant Plus”.
4. Information letter of the Presidium of the Supreme Commercial Court of the Russian Federation dated may 31, 2011 No. 145 “On the review of the practice of consideration by commercial courts of cases on compensation for damage caused by state bodies, local self-government bodies, as well as their officials” // [Electronic resource]: Access from the legal reference system “Garant”.
5. Russian legal and judicial information Agency // [Electronic resource]: Access http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20110713/253687513.html.
6. Petukhova A.V. Compensation for damage caused by lawful actions of state bodies and local self-government bodies: a new direction in the development of tort obligations // Bulletin of the Lobachevsky University of Nizhny Novgorod. No. 3-2, 2013. Pp. 163-166.
7. Karmanova E. V. Tort obligations and obligations from causing harm by lawful actions / Modern law. Moscow: Novy Index, 2011, No. 12. Pp. 79-82.
8. Ruzakova O.A., Ruzakov A.B. Problems of compensation for damage caused by lawful actions of state bodies and local self-government bodies // Siberian trade and economic journal. 2016, no. 1 (22). Pp. 74-78.
9. Sukhanov E.A. Russian law on property: Scientific and practical commentary. Moscow, 1993. P. 154 p.
10. Sadrieva R.R. Theoretical aspects of compensation for damage caused by lawful actions of state bodies and their officials // Actual problems of Humanities and natural Sciences. 2015, no. 10-2. C. 172-177.
11. Main encyclopedia of judicial practice. Compensation for damage caused by lawful actions of state bodies and local self-government bodies (Article 16.1 of the civil code) // [Electronic resource]: Access from the legal reference system “Garant”.
12. Arguments and facts / [Electronic resource]: Access: https://aif.ru/auto/gibdd/1370354.