

УДК 347.42:352/354

**СУБЪЕКТЫ, ОБЯЗАННЫЕ К ВОЗМЕЩЕНИЮ ВРЕДА,
ПРИЧИНЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ,
ОРГАНАМИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ
И САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ**

Е.Н. МАЙСТРОВА (Полоцкий государственный университет)

Рассмотрены основные проблемы, возникающие при определении субъектов, обязанных к возмещению вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Определены понятия казны, органов, выступающих от имени казны, и особенности возмещения вреда за счет казны. Предложены пути решения указанных проблем.

Одной из особенностей деликтной ответственности является то, что в деликтных обязательствах непосредственный причинитель вреда и лицо (физическое или юридическое), на которое возлагается обязанность возместить вред, не всегда совпадают.

Ранее действующее законодательство (статья 89 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 года и статья 444 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее - ГК РБ) 1964 года) устанавливало, что вред, причиненный незаконными действиями организаций и должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей в области административного управления, возмещается на общих основаниях, т.е. организацией или должностным лицом, а вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения в виде административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством.

Ныне, устанавливая ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного управления и самоуправления и их должностными лицами, законодатель создал особый правовой режим ответственности: возложил обязанность возместить причиненный вред за счет казны, независимо от того, кто был непосредственным причинителем (статьи 938, 939 ГК РБ).

С данной позицией законодателя не согласны некоторые ученые, которые выступают за возмещение вреда, причиненного указанными органами непосредственным причинителем, и в качестве аргументов применения данного правила выдвигают возможности:

- 1) индивидуализировать причинителя вреда;
- 2) определить условия ответственности (противоправность, виновность);
- 3) предупредить и устранить нарушения;
- 4) возложить в порядке регресса ответственность на виновных работников, в том числе и должностных лиц, причинивших вред.

Однако, очевидно, что все эти проблемы должны найти свое решение и при возмещении вреда за счет казны. Кроме того, в обоснование применения того же правила приводится аргумент экономии бюджетных средств.

Целесообразность возмещения вреда за счет казны объясняется тем, что незаконная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц рассматривается как нарушение государством или административно-территориальной единицей своей обязанности по охране прав, свобод и законных интересов граждан, необеспечение ими законного функционирования органов, наделенных властными функциями, и должностных лиц. А «каждая правовая обязанность непременно должна быть подкреплена юридической ответственностью. Право гражданина или юридического лица на возмещение вреда, причиненного незаконной деятельностью органов, наделенных властными полномочиями, и их должностными лицами, предполагает, с одной стороны, гарантию государства, а с другой - обязанность государства (административно-территориальной единицы) возместить этот вред. Без этого обязанность утрачивает характер необходимости определенного поведения, т.е. юридический характер» [1, с. 14].

Установление правового режима, при котором вред возмещается за счет казны, существенно повышает эффективность института возмещения вреда, так как обеспечивает гражданам и юридическим лицам более надежный и быстрый источник компенсации, своевременную защиту и полное восстановление социальной справедливости, чем в случае возмещения вреда по общим правилам. Казна располагает большими возможностями, чем соответствующие органы, и тем более должностные лица, по восстановлению потерпевшему прежнего состояния (особенно в настоящее время, когда платежеспособность

должностных лиц часто вызывает большие сомнения). В результате осуществления властной деятельности часто решаются крупномасштабные задачи. Но и размер вреда от нее чаще, чем в случае его причинения частным лицом, несравним с имуществом и доходами непосредственного причинителя вреда. Такое осуществление субъективного права потерпевших граждан и юридических лиц на возмещение им вреда делает саму норму полноценной, ибо она обеспечивается реальной санкцией.

В то же время является ли оправданным с нравственной точки зрения такое возмещение вреда, причиненного конкретным должностным лицом. Представляется, что здесь нет отступлений от моральных принципов, так как государственная деятельность приносит выгоды всем членам общества, поэтому обязанность компенсации причиненного гражданину ущерба должна быть распределена между всеми членами общества. Каждый человек может оказаться в положении пострадавшего, поэтому ответственность государства в форме имущественной компенсации гражданину из государственных фондов отвечает и здравому смыслу членов общества. Средства казны, формируемые прежде всего за счет налогов, взимаемых с граждан и юридических лиц, в случае причинения им вреда должны быть направлены на его компенсацию. Здесь присутствует определенная аналогия с возмещением вреда при наступлении страхового случая, когда средства для компенсации могущего возникнуть ущерба аккумулируются за счет множества страхователей.

Таким образом, никакие аргументы (ни моральные, ни юридические) не могут быть выдвинуты с достаточным основанием в пользу возмещения потерпевшему вреда непосредственно причинившим его конкретным органом или должностным лицом.

Все случаи, когда закон возлагает обязанность возместить вред за счет казны, можно разделить на две группы. К первой относятся те из них, при наступлении которых государство принимает на себя такую обязанность в порядке социальной защиты отдельных категорий работников повышенного риска. Такие нормы содержат, например, Законы Республики Беларусь «О милиции», «О государственной налоговой инспекции», «О пожарной безопасности». Вторая группа включает случаи, когда за счет казны возмещается вред, причиненный органами, осуществляющими властные полномочия, и их должностными лицами. Сюда относятся нормы статей 938, 939 ГК РБ.

Понятие «казна» используется в законодательстве и литературе в двух значениях: как объект и как субъект права. Еще классики российской цивилистики занимались исследованиями понятия казны и связанных с ней институтов. Так, Д.И. Мейер в 1846 г. защитил диссертацию на получение степени магистра по теме «Опыт о праве казны по действующему законодательству». Он подразумевал под казной государство, которое для удовлетворения своих разнообразных потребностей выступает субъектом имущественных прав. При этом Д.И. Мейер критиковал позицию авторов, понимавших под казной не само государство, а его имущество. То, что казна, согласно взглядам Д.И. Мейера, именно субъект гражданского права, подтверждают такие авторские понятия, как «казна как юридическое лицо», «собственность казны», «обязательства, заключаемые казной», «юридические отношения казны с другими лицами», «представитель казны» [2, с. 15]. Г.Ф. Шершеневич, давая характеристику казне как гражданско-правовому понятию, отмечал, что она: 1) представляет собой публичное юридическое лицо, т.е. образованное помимо воли частных лиц; 2) занимает самое видное место среди юридических лиц, так как представляет государство с хозяйственной стороны; 3) является единым субъектом, несмотря на то, что эта хозяйственная деятельность осуществляется разными органами [3, с. 91].

Современное легальное определение казны приведено в ч. 2 п. 2 статьи 215 ГК РБ. Имущество Республики Беларусь, ее административно-территориальных единиц в большей части распределено между созданными ими учреждениями и предприятиями, закреплено за этими организациями на правах хозяйственного ведения или оперативного управления и составляет базу для их участия в обороте в качестве самостоятельных юридических лиц. Так как упомянутые организации не отвечают своим имуществом по долгам учредившего их собственника, оно не может служить для обеспечения покрытия его долгов. Нераспределенная часть, т.е. не закрепленная за другими юридическими лицами на вещном праве, состоит из средств соответствующего бюджета и иного государственного имущества. Она представляет собой казну Республики Беларусь или ее административно-территориальных единиц. Так, казна Республики Беларусь - это средства республиканского бюджета, золотовалютный запас и алмазный фонд, объекты исключительной собственности Республики Беларусь и иное республиканское имущество, не закрепленное за республиканскими юридическими лицами. Казна соответствующей административно-территориальной единицы - это: средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами. Таким образом, современными законодателями и высшими судебными инстанциями казна рассматривается как объект гражданских прав.

В соответствии со статьей 940 ГК РБ от имени казны в качестве субъектов, обязанных к возмещению вреда, выступают соответствующие финансовые органы: Главное государственное казначейство

Министерства финансов и его представительства в областных центрах и г. Минске, городах областного подчинения, районных центрах (территориальные органы казначейства). Анализ конструкции указанной статьи («от имени казны выступают органы») позволяет сделать вывод о том, что, наверное, только в ней казна представлена современным законодателем как субъект гражданских правоотношений. В силу указания закона финансовые органы уполномочены возмещать вред от имени государства (административно-территориальной единицы).

Следует также отметить, что особенностью порядка возмещения вреда казной является невозможность на практике применения добровольной формы возмещения. Действительно, ведь если финансовый орган выступает от имени казны, то он соответствующие выплаты имеет право производить либо в силу акта вышестоящего и имеющего на то компетенцию органа, либо, как правило, в соответствии с судебным решением. Никаких добровольных выплат финансовый орган как инстанция государственная, тем более за фактическую не свою незаконную деятельность, а других органов или должностных лиц, производить не вправе. О добровольном возмещении вреда можно в какой-то мере говорить в следующем аспекте. Вышестоящий орган выносит решение о неправомерности деятельности нижестоящего органа или должностного лица и дает указание соответствующему финансовому органу (при наличии на это полномочий) выплатить возмещение за причиненный вред. Здесь имеет место; с позиции вышестоящего органа - добровольное возмещение за счет соответствующей казны, а с позиции финансового органа - возмещение в порядке исполнения акта управления компетентного на то органа. В таких случаях иск, поданный потерпевшим, может быть удовлетворен только в части некомпенсированного вреда.

Юридическая ответственность, наряду с функцией возмещения вреда, также всегда должна выполнять функцию «тормоза» неправомерного поведения для конкретного виновного лица, предполагать определенные отрицательные последствия для него как естественную реакцию на причиненный вред, реализуемые в конкретном правоотношении. Государство (административно-территориальная единица) берет на себя обязанность возместить вред, но оно вправе истребовать от правонарушителя отчет в совершенном противоправном деянии. Общество заинтересовано не только в том, чтобы каждый потерпевший получил возмещение за вред, но и в том, чтобы случаев незаконной вредоносной властной деятельности было как можно меньше. В этой связи важно предусмотреть обязанность финансовых органов предъявлять требования в порядке регресса к виновным должностным лицам. Тем самым будут возмещены как вред потерпевшему, так и расходы соответствующей казны в размере выплаченного возмещения. Указанные расходы будут возмещаться по нормам гражданского, а не трудового законодательства, так как конкретные причинители вреда состоят в трудовых отношениях с государственными органами (органами местного самоуправления), в которых они работают (и только через них опосредованно с государством либо органом местного самоуправления), а не с органами, возмещающими от имени казны вред. Но основное здесь все-таки не компенсация расходов казны, а государственное порицание незаконной деятельности. Оно, таким образом, будет выражаться, с одной стороны, в акте возложения на себя ответственности возместить вред потерпевшему, если это государство, а с другой - в удовлетворении регрессного иска судом. Последний акт означает отрицательную оценку государством деятельности определенного органа или должностного лица и, как следствие, претерпевание конкретным правонарушителем неблагоприятных последствий своей незаконной деятельности. Такая персонифицированная ответственность должна стать элементом правового статуса должностного лица. Взыскание соответствующих сумм с должностного лица не препятствует одновременному применению к нему за тот же проступок других мер дисциплинарной, административной или уголовной ответственности. Их сочетание наиболее удовлетворяет интересы как государственные, так и потерпевшего, а возможность их применения в случае причинения вреда стимулирует должностное лицо к добросовестному выполнению своих обязанностей. При этом суд не вправе удовлетворить регрессный иск, если на момент вынесения решения потерпевшему не возмещен причиненный вред. Следовательно, сроки возмещения в казну затрат от удовлетворения иска прямо зависят от своевременности выплаты финансовым органом соответствующей суммы потерпевшему.

В связи с правом регресса в соответствии со статьей 68 Гражданско-процессуального кодекса Республики Беларусь следует привлекать виновное должностное лицо к участию в рассмотрении основного иска в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований на предмет спора. Целью такого участия для конкретного причинителя вреда является предотвращение неблагоприятных для него последствий решения суда по основному иску, которые могут выражаться в предъявлении к виновному должностному лицу регрессного иска. При рассмотрении основного иска данное должностное лицо, защищая свой собственный интерес, помогает и органу-ответчику, на стороне которого участвует в деле. В случае регрессного иска интересы соответствующего финансового органа и виновного должностного лица противоположны. Эффективность такой меры заключается и в том, что, согласно ч. 2 статьи 182 Гражданско-

процессуального кодекса Республики Беларусь, оно не может оспаривать факты, установленные вступившим в законную силу решением суда по основному иску. При этом значение имеет юридическое участие в деле, т.е. привлечение (вступление) должностного лица в дело, а не его явка в суд. Если же конкретный причинитель вреда не привлекался к участию в деле в качестве третьего лица, то он вправе оспорить в другом процессе установленные факты, поскольку в этом случае законная сила судебного решения на него не распространяется. Это может привести к затяжке сроков удовлетворения требований по регрессному иску.

Все вышеуказанное относится и к случаям, когда вред причинен одновременно несколькими должностными лицами. Например, обжалованы незаконные действия (бездействие) того или иного органа (должностного лица) в порядке подчиненности в вышестоящий орган. Последний не принял благоприятного для заявителя решения, который впоследствии в судебном порядке доказал правомерность своей жалобы. Представляется, что в таких случаях регрессную ответственность должны нести должностные лица как нижестоящих, так и вышестоящих органов. В ходе рассмотрения основного иска суд имеет возможность и должен установить вину каждого из сопричинителей, которых следует привлекать к рассмотрению данного иска в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора. Это упростит задачу судебным органам и финансовому органу-истцу при рассмотрении регрессного иска к каждому должностному лицу-ответчику.

Необходимо определиться и с размерами материальной ответственности виновных должностных лиц. Для компенсации расходов казны следовало бы, казалось, применить принцип возмещения в полном объеме. Но является ли компенсационная функция в данном случае основной (тем более в условиях фактической неплатежеспособности многих государственных служащих). Очевидно, нет. Большую социальную значимость будут иметь воспитательная и превентивная функции. А их реализация, строго говоря, не находится в прямой зависимости от размера компенсации расходов казны. Более того, значительная по своим денежным размерам ответственность должностных лиц может привести и к таким негативным последствиям в государственной деятельности, как нединамичность, излишняя осторожность в правоустановительной и правоприменительной деятельности, снижение служебной инициативы. В конечном итоге это может сказаться и на стабильности государственной деятельности, в частности, состава кадров. Следует согласиться с Л.В. Бойцовой, что пределы регрессной ответственности должны устанавливаться дифференцированно в зависимости от характера правонарушений и действий, формы вины и служебного положения должностного лица [4, с. 50].

При определении верхней границы взыскиваемых с государственных служащих денежных сумм возможна аналогия с трудовым законодательством. В качестве основного правила целесообразно установить предел материальной ответственности должностных лиц в размере среднего месячного заработка. Этим правилом следует руководствоваться при неосторожных действиях должностного лица, например, если вред был причинен в результате небрежного отношения к исполнению служебных обязанностей, недостаточной квалификации или из-за профессиональной ошибки. В случаях, когда возмещенный казной вред явился следствием умышленных действий (решений) должностных лиц, либо которые совершены с явным нарушением закона, такая ответственность может быть ограничена тремя должностными окладами. Когда вред причинен преступными действиями должностного лица, установленными приговором суда, регрессная ответственность должна наступать в полном объеме без каких-либо ограничений. Это послужило бы серьезной превентивной мерой против преступных злоупотреблений служебным положением. Нормы об основаниях, размере и процедуре привлечения должностных лиц к материальной ответственности целесообразно предусмотреть в должностных инструкциях.

Есть еще источник фактического погашения расходов казны в связи с компенсацией ею вреда. В каждом государственном органе (органе местного самоуправления) действует система премирования сотрудников. Ее эффективность предполагает среди прочих показателей лишение премии за ненадлежащее выполнение или неисполнение вообще служебных обязанностей должностными лицами. Не выплачиваемые в данных случаях на законных основаниях суммы, в конечном счете, остаются в распоряжении соответствующего государственного органа и могут идти на возмещение вреда, причиненного незаконной деятельностью должностных лиц.

Можно компенсировать потери казны, понесенные ею в связи с возмещением вреда, путем страхования рассматриваемого вида ответственности. Очевидно, что экономически это было бы более оправдано. И все-таки такое страхование создает опасность безответственности как страхователя (государства или административно-территориальной единицы), так и должностных лиц. Оно сводит на нет превентивную функцию ответственности за вред, причиненный незаконной властной деятельностью. Представляется в таком случае целесообразным государству (административно-территориальной единице) страховать риск возмещения вреда на случай его причинения в результате: а) невиновной деятельности властного

органа или его должностного лица; б) их виновной деятельности на величину разности между расходами казны и возмещением ей непосредственным нарушителем по регрессному иску.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Вред, причиненный государственными органами, органами местного управления и самоуправления и их должностными лицами, должен возмещаться за счет казны, независимо от того, кто был непосредственным причинителем. Современными законодателями и высшими судебными инстанциями казна рассматривается как объект гражданских прав. От имени казны в качестве субъектов, обязанных к возмещению вреда, выступают соответствующие финансовые органы. Особенностью порядка возмещения вреда казной является невозможность на практике применения добровольной формы возмещения. Важно предусмотреть обязанность финансовых органов предъявлять требования в порядке регресса к виновным должностным лицам.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тархов В.А. О юридической ответственности: Учеб пособие по спецкурсу. - Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1978. - 38 с.
2. Гольмстен А.Х. Русское гражданское право. - М., 1997. - 325 с.
3. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). - М.: СПАРК, 1995. - 556 с.
4. Бойцова Л.В. Гражданин против государства // Общественные науки и современность. - 1994, - № 4. - С. 42-50.