

УДК 347.51

Крылова Е.Б.

*Российский государственный социальный университет,
(г.Москва)*

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ АКТАМИ ВЛАСТИ

E. Krylova

*Russian State Social University,
(Moscow)*

PROBLEMS OF BRINGING TO RESPONSIBILITY PUBLIC-LAW FORMATIONS FOR DAMAGE CAUSED BY PUBLIC ACTS

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы привлечения публично-правовых образований к ответственности за вред, причиненный актами власти. Анализируются коллизии в механизме возмещения вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием. Исследуется практика различных судебных инстанций по делам о привлечении публично-правовых образований к ответственности за вред, причиненных незаконным уголовным преследованием. Автором предлагается способ законодательного устранения обнаруженных в данной области проблем.

Ключевые слова: публично-правовые образования, казна, ответственность, исполнительное производство, бюджетные средства.

Abstract. The article considers the issues of problems of bringing to responsibility public-law formations for damage caused by public acts. The author analyses the collisions of the mechanics of compensating damage, caused by wrongful criminal procedure. Practice of various judicial instances on cases about attraction of public-law formations to responsibility for the damage, caused by wrongful criminal procedure is investigated. Author suggests his own approach to the correction discovered in this problems area.

Key words: public-law formations, fisk, responsibility, enforcement proceedings, public finance.

В соответствии с нормами ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Указанное конституционное положение конкретизировано в ст.ст. 13 и 16 ГК РФ, и развито в ст. 1069 ГК РФ, согласно которой «вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования». В теории гражданского права вред, причиненный государственными органами и органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, называется вредом, причиненным актами власти [3, 92; 2, 121-131].

Таким образом, первым частным случаем деликтной ответственности публично-правовых образований, субъектом которой они являются в силу осуществления публичных функций, является ответственность за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) органа государственной власти или органа местного самоуправления либо должностных лиц этих органов. Второй такой случай представляет собой деликтная ответственность пуб-

лично-правовых образований за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда, установленная в ст. 1070 ГК РФ. Представляется, что ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный правоохранительными органами и судами, является специальным видом ответственности по отношению к ответственности исследуемых субъектов за вред, причиненный их органами и должностными лицами. При этом эти институты обладают известным единством, поскольку обе эти сферы деятельности являются формами проявления публичной государственной либо муниципальной власти.

В соответствии с п. 1 ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, – за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом. Таким образом, п. 1 ст. 1070 ГК РФ содержит норму отсылочного характера, которая заставляет нас обратиться к уголовно-процессуальному законодательству для определения порядка возмещения вреда. Установленный в статьях 134-135 УПК РФ порядок возмещения вреда предполагает, что следователь, дознаватель в постановлении признают за лицом, в отношении которого прекращено уголовное преследование, право на реабилитацию; одновременно реабилитированному направляется извещение с разъяснением порядка возмещения вреда, связанного с уголовным преследованием. В течение сроков исковой давности, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации, со дня получения данного извещения реабилитированный вправе об-

ратиться с требованием о возмещении имущественного вреда в орган, вынесший постановление о прекращении уголовного дела, который в срок не позднее одного месяца со дня поступления требования о возмещении имущественного вреда определяет его размер и выносит постановление о производстве выплат в возмещение этого вреда.

По смыслу части пятой статьи 135 УПК РФ в случаях признания права на реабилитацию следователем или дознавателем вопрос о возмещении имущественного вреда решается органом предварительного расследования, прекратившим уголовное дело. Вместе с тем статьей 239 Бюджетного кодекса РФ установлен иммунитет бюджетов бюджетной системы РФ, представляющий собой правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется только на основании судебного акта. Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ на основании судебных актов производится в соответствии с главой 24.1 БК. В соответствии со ст. ст. 242.1, 242.2 Бюджетного кодекса РФ исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов или их должностных лиц, производится на основании исполнительных документов (исполнительный лист, судебный приказ). К исполнительному документу (за исключением судебного приказа), направляемому для исполнения судом или самим взыскателем, должна быть приложена надлежащим образом заверенная судом копия судебного акта, на основании которого он выдан.

Таким образом, налицо коллизия между положениями статьи 135 УПК Российской Федерации относительно вынесения следователем, дознавателем не требующего подтверждения в судебном порядке постановления о производстве выплат в целях компенсации имущественного вреда лицам, реабилитированным на стадии досудебного производства по уголовному делу, и поло-

жениями статей 239 и 242.1, 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, допускающими взыскание из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации только по судебному акту. Данная коллизия неоднократно являлась предметом анализа судебных органов, а также была рассмотрена высшей судебной инстанцией – Конституционным судом РФ.

Так, Президиумом Челябинского областного суда [5] при рассмотрении в порядке надзора дела № 44-г-98/2008 было отменено решение Октябрьского районного суда Челябинской области от 06 июня 2008 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 28 июля 2008 г. Суть дела заключалась в следующем. А. обратился в суд с иском к ответчику о наложении обязательств по производству выплат имущественного вреда в размере 17089 руб. 20 коп., причиненного незаконным уголовным преследованием. В обоснование заявленного требования указал, что постановлением следователя СО при Октябрьском РОВД от 20 декабря 2007 г. ему, как реабилитированному, положены выплаты имущественного ущерба. Однако при обращении в отделение по Октябрьскому району Управления Федерального казначейства Челябинской области ему в такой выплате отказано. Отказ мотивирован тем, что постановление следователя не является исполнительным документом и выплата по нему не может быть произведена. Решением Октябрьского районного суда Челябинской области от 6 июня 2008 г. Министерство финансов Российской Федерации обязано принять к исполнению постановление следователя СО при ОВД Октябрьского муниципального района Челябинской области от 20 декабря 2007 г. о возмещении А. за счет казны Российской Федерации понесенных им расходов имущественного характера в виде недополученной заработной платы в сумме 12711 руб. 60 коп., расходов за оказание правовой помощи адвоката в сумме 2800 руб., судебных издержек в сумме 1577 руб. 60 коп., всего в размере 17089 руб. 20 коп. Опреде-

лением судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 28 июля 2008 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Президиум Челябинского областного суда, отменяя решение и определение, указал, что порядок исполнения постановлений следователя, прокурора, дознавателя, принятых в соответствии с главой 18 УПК РФ, ни УПК РФ, ни Бюджетным кодексом РФ, ни другими нормативно-правовыми актами не определен. В связи с этим Министерство финансов РФ, руководствуясь нормами Бюджетного кодекса РФ, не принимает к исполнению постановление следователя СО при ОВД Октябрьского муниципального района Челябинской области от 20 декабря 2007 г. о возмещении А. имущественного вреда. Учитывая указанные обстоятельства, наличие коллизии в законодательстве Российской Федерации, в целях обеспечения реализации права истца на возмещение имущественного вреда, требования А. подлежат разрешению не в порядке понуждения Министерства финансов РФ принять к исполнению постановление следователя, а посредством взыскания заявленной суммы в порядке ст. 1070 ГК РФ. Итак, пройдя в процессе нашего исследования через коллизию бюджетного и уголовно-процессуального законодательства, мы вновь возвратились к статье 1070 ГК РФ, обнаружив правовой круг.

Конституционность ст. 242.1 Бюджетного кодекса РФ явилась предметом проверки Конституционного суда РФ [4], который в своем постановлении № 5-П от 02.03.2010 указал, что как по буквальному смыслу статьи 242.1 Бюджетного кодекса РФ, так и по смыслу, придаваемому ей судебной практикой, обязанность финансового органа по выплате из бюджета средств в возмещение причиненного вреда возникает лишь при условии, что она подтверждена актом, принятым судом, а не органами уголовного преследования. Уголовно-процессуальный кодекс РФ, не предусматривая непосредственно, каким образом реабилитированное лицо, уголовное преследование в отношении кото-

рого было прекращено на стадии досудебного производства органом предварительного расследования, может получить судебное решение, подтверждающее его право на возмещение имущественного вреда, причиненного уголовным преследованием, вместе с тем не исключает такую возможность. Исходя из этого, ст. 242.1 Бюджетного кодекса РФ во взаимосвязи с положениями ч. 2, 4, 5 ст. 135 УПК РФ предполагает, что обязанность взыскателя средств бюджета приложить к исполнительному документу копию судебного акта, на основании которого он выдан, корреспондирует право данного лица на обращение в суд с требованием о принятии судебного акта относительно возмещения вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием. Соответственно, положение ч. 5 ст. 135 УПК РФ о том, что требование о возмещении имущественного вреда разрешается судьей в порядке, установленном ст. 399 данного Кодекса для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора, во взаимосвязи с положениями ст. 133, ч. 2, 4 ст. 135, ст. 137, 138 УПК РФ означает, что данная процедура применяется для возмещения имущественного вреда не только лицам, право на реабилитацию которых признано оправдательным приговором или постановлением о прекращении уголовного дела, но и лицам, реабилитированным на стадии досудебного производства по уголовному делу, что согласуется также с п. 1 ст. 397 УПК РФ, в силу которого вопросы, связанные с возмещением вреда реабилитированному, рассматриваются судом в порядке, установленном для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора.

После вынесения Конституционным судом РФ постановления по рассматриваемому вопросу судебная практика изменила свой вектор. Характерным является следующий пример из практики Липецкого областного суда [1]. В отношении заявителя П. было возбуждено уголовное дело, и он был привлечен к уголовной ответственности. Затем постановлением следователя уголовное преследование в отношении П. было прекра-

щено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ в связи с отсутствием в его действиях состава преступления. П. обратился в орган, осуществлявший уголовное преследование, с требованием о возмещении имущественного вреда в порядке реабилитации. Постановлением следователя признано, что П. в результате уголовного преследования причинен имущественный вред, и постановлено произвести выплаты в возмещение этого вреда <...> рублей. П. обратился в Министерство финансов РФ с просьбой об исполнении постановления следователя и выплате ему <...> рублей. Министерство финансов РФ отказало П. в выплате данных средств со ссылкой на то, что взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ могут производиться лишь на основании исполнительного листа и судебного акта. В связи с этим П. обратился в Советский районный суд г. Липецка с просьбой вынести судебное решение о взыскании с Министерства финансов РФ за счет средств казны Российской Федерации <...> рублей в счет возмещения материального ущерба за незаконное уголовное преследование. Постановлением Советского районного суда г. Липецка от 20.01.2010 П. отказано в приеме данного заявления. Принимая такое решение, суд исходил из того, что в соответствии со ст. 135 УПК РФ реабилитированный вправе обратиться с требованием о возмещении имущественного вреда в орган, который вынес постановление о прекращении уголовного дела. П. в соответствии с УПК РФ правильно обратился в надлежащий орган, который и вынес постановление о взыскании требуемой суммы. В связи с этим суд пришел к выводу, что он не может постановить повторное решение о взыскании той же суммы с того же органа, суд не может подменять орган, прямо указанный в законе и на который этим законом возложена обязанность выносить процессуальное решение о взыскании материального ущерба в соответствии со ст. 135, ч. 2 УПК РФ. Президиумом Липецкого областного суда решение Советского районного суда г. Липецка было отменено, в обоснование своей позиции Президиум сослался

на вышеуказанное постановление Конституционного суда РФ.

По итогам проведенного анализа становится ясно, что установление п. 1 ст. 1070 отсылочной нормы, предусматривающей регулирование отдельным законом порядка возмещения вреда, причиненного действиями, перечисленными в п. 1 ст. 1070 ГК РФ, приводит к законодательным коллизиям, и вновь возвращает нас в механизме возмещения вреда к статье 1070 ГК РФ. По нашему мнению, нет никаких оснований отказывать реабилитированным гражданам в праве на судебную защиту путем подачи гражданско-правового иска, поскольку подобный отказ будет являться нарушением их конституционного права на доступ к правосудию, предусмотренного ст. 46 Конституции РФ. Возможность предъявления подобных исков не вызывает сомнения [6], что подтверждается рассмотренными нами выше примерами судебной практики. Однако УПК РФ, равно как и рассмотренная позиция Конституционного Суда РФ, не говорят о возможности для реабилитированного гражданина обращения в суд с гражданско-правым иском.

По мнению автора, ответственность публично-правовых образований за подобный вред имеет гражданско-правовую природу, что объясняется самим строением предмета гражданского права, а именно включением в него личных неимущественных прав как объекта защиты гражданско-правовыми методами воздействия на общественные отношения. Отсюда можно сделать вывод о гражданско-правовой природе взаимоотношений, возникающих при нарушении таких основных прав. Законодатель поместил нормы об ответственности публично-правового образования за вред, причиненный актами власти, в текст ГК РФ, что явно свидетельствует о его мнении относительно отраслевой принадлежности упомянутых норм, кроме того, при определении размера ответственности используются гражданско-правовые понятия вреда и убытков. Автор убежден, что оба вида деликтной ответственности публично-правовых образований (и как обычных

субъектов гражданского права, и как носителей публичной власти) имеют единую гражданско-правовую природу, поскольку при применении ст.ст. 16, 1069, 1070 ГК РФ также защищается нарушенное субъективное гражданское право, несмотря на то, что у них различные основания и механизм действия. В единую концепцию гражданско-правовой природы ответственности публично-правовых образований за вред, причиненный актами власти, логично укладываются все частные случаи причинения такого вреда.

Публично-правовая составляющая рассматриваемой ответственности не является основанием для перенесения всего института в сферу публичного права, как предлагают некоторые ученые, а представляет собой публично-правовое вкрапление в гражданском праве, обусловленное неизбежной конвергенцией частей правовой системы. Для обеспечения реализации конституционного положения о праве каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, в целях устранения обнаруженных законодательных коллизий, необходимо скорейшее изменение статьи 135 УПК РФ с указанием на то, что возмещение имущественного вреда реабилитированному производится в порядке гражданского судопроизводства, как это существует в настоящее время в отношении морального вреда.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бюллетень Липецкого областного суда за 2 квартал 2010 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Деряго В.М. Государственное управление и гражданско-правовая ответственность // Советское государство и право. 1985. № 1.
3. Кун А.П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1984. № 3.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.03.2010 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление Президиума Челябинского областного суда от 26.11.2008 по делу № 44-г-98/2008 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ и Минфина РФ № 12/3н от 20 января 2009 г. «О взаимодействии органов прокуратуры и Министерства финансов Российской Федерации при поступлении сведений об обращении в суд гражданина с иском (заявлением) о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования» // Законность. 2009. № 4.