

Е.А. Шибанова, Ю.А. Кудрявцев
ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ГОСУДАРСТВА КАК УЧАСТНИКА ГРАЖДАНСКИХ
ПРАВООТНОШЕНИЙ

Елизавета Андреевна Шибанова – специалист по учебно-методической работе, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; **e-mail: shibanova-1999@bk.ru**.

Юрий Анатольевич Кудрявцев – зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, доцент, г. Гатчина; **e-mail: yuriy_teoriya@mail.ru**.

В статье проведен анализ юридической ответственности государства в гражданских правоотношениях. Сформулированы основания, по которым государство может быть привлечено к гражданско-правовой ответственности, изучены особенности мер ответственности. В качестве вывода предложено регламентировать в законе порядок привлечения государства к гражданской ответственности, обозначить перечень мер юридической ответственности, к которой могут привлекаться должностные лица в рамках нарушения норм гражданского права, а также предложено обозначение состава выморочного имущества в рамках статьи 1151 ГК РФ.

Ключевые слова: публично-правовые образования; государство; юридическое лицо; должностное лицо; меры юридической ответственности; гражданско-правовая ответственность; выморочное имущество.

Е.А. Shibanova, Yu.A. Kudryavtsev
FEATURES OF LEGAL LIABILITY OF STATE AS PARTICIPANT
OF CIVIL LEGAL RELATIONS

Elizabeth Shibanova – specialist in educational and methodological work, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina; **e-mail: shibanova-1999@bk.ru**.

Yuri Kudryavtsev – Head of the Department of State and Legal Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Law, Associate Professor, Gatchina; **e-mail: yuriy_teoriya@mail.ru**.

We carry out the analysis of legal liability of the state in civil legal relations. The grounds for the state to be made liable are formulated, the characteristics of responsibility are studied. In conclusion, we suggest regulating the ways of holding the state liable as well as specifying the responsibility of officials for the violation of civil law norms. We also specify what can be referred to as escheat within provision 1151 of the Civil Code of the Russian Federation

Keywords: public law formations; state; legal entity; official; responsibility; civil liability; escheat.

Государство представляет собой публично-правовой субъект, который, в свою очередь, обладает такими важными признаками, как единство территории, население, суверенитет, публичная власть, монополия на применение силы, регуляр-

ный сбор налогов. Однако существует ряд правоотношений, в которых государство принимает статус участника наравне с другими субъектами. Так, ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [2] гласит, что Россия, ее

субъекты и муниципальные образования выступают участниками гражданско-правовых отношений на равных началах с физическими и юридическими лицами. Согласно текстуальному выражению данной правовой нормы, государство, его субъекты и муниципальные образования прямо не отнесены к юридическим лицам. Но с учетом ч. 2 ст. 124 ГК РФ на них распространяются нормы, регулирующие деятельность юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей этих субъектов.

Итак, наиболее значимым в контексте темы настоящей статьи является вопрос о гражданско-правовой ответственности РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Некоторые положения закреплены в ст. 126 ГК РФ. На основании этой статьи можно сформулировать следующие принципы гражданско-правовой ответственности государства:

1. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом. Однако законодатель уточняет, что к числу этого имущества не относится имущество, которое принадлежит юридическим лицам, созданным государством, на праве хозяйственного ведения и оперативного управления.

2. Юридические лица, которые созданы Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, не отвечают по долгам данных публично-правовых образований.

3. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования также не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц. Однако из данного правила следуют и исключения, которые регламентируются законодательством.

4. Российская Федерация не несет ответственности по обязательствам своих субъектов и муниципальных образований, как и субъекты, муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга и обязательствам РФ.

Данные принципы можно охарактеризовать как общие начала, на которых базируется гражданско-правовая ответст-

венность государства. Законом также предусмотрены основания, в соответствии с которыми публично-правовые образования могут быть привлечены к гражданско-правовой ответственности.

Во-первых, ст. 53 Конституции РФ [1] закреплено право каждого гражданина на возмещение государством вреда, который причинен органами государственной власти или их должностными лицами. Статья 16 ГК РФ регламентирует возмещение государством убытков физическим и юридическим лицам, которым причинен вред незаконными действиями или бездействием органов государственной и муниципальной власти, а также их должностными лицами. Кроме того, ст. 1069 ГК РФ [3] возлагает на публично-правовые образования ответственность за вред, причиненный действием или бездействием публично-правового образования или его должностным лицом, в том числе и при издании публичным субъектом акта, противоречащего закону или другому нормативно-правовому акту.

Такая гражданско-правовая ответственность публично-правовых образований именуется деликтной, то есть вытекает из правонарушения. Существует мнение о том, что за подобные правонарушения публично-правовые образования должны быть привлечены не к гражданской ответственности, а к административной. Так, И.Ю. Тимофеева, С.Н. Перетокин, А.И. Тимофеев пишут: «Вопросы о признании действий государственного или муниципального органа или их должностных лиц незаконными должны рассматриваться в порядке административного судопроизводства, так как подобные судебные споры возникают из административных и иных публичных правоотношений, к которым относится защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан. Правовая неопределенность порождает возможность недобросовестными истцами злоупотреблять правом, в том числе выбирая более щадящий для себя способ судебной защиты в порядке ГПК РФ с целью необоснованного взыскания убытков и вреда с бюджетов различных уровней» [14, с. 18].

Позволим себе не согласиться с данным подходом. Если все правонарушения, связанные с деятельностью публично-правового образования в рамках гражданских правоотношений, будут рассмотрены в рамках административного судопроизводства, то говорить о равенстве государства, его субъектов и муниципальных образований с иными участниками гражданских правоотношений не представляется возможным.

В контексте вопроса о деликтной ответственности государства необходимо определить качественные характеристики его вины как коллективного субъекта, поскольку ее наличие является одним из условий наступления гражданско-правовой ответственности. Применить общее понятие вины, сформированное уголовным законодательством, к гражданским правонарушениям проблематично, поскольку, помимо физических лиц, к ответственности привлекают и коллективные субъекты. П.А. Жолудева трактует понятие вины в гражданских правоотношениях как «недобросовестное и неразумное поведение субъекта гражданского права в сложившейся юридической ситуации, связанной с нарушением субъективных прав других лиц, непринятие им всех необходимых мер по надлежащему поведению (исполнению своих юридических обязанностей, обязательств), соблюдению должной заботливости и осмотрительности с учетом характера возникших обязательств и условий оборота» [12, с. 7].

Применяя к государству положения о юридических лицах, целесообразно сделать вывод о том, что его вина может быть рассмотрена в рамках двух аспектов: психологическом и поведенческом. В первом случае вина будет раскрываться в качестве субъективного, психологического отношения должностного лица к совершенному деянию. Следовательно, к ответственности будет привлечено конкретное должностное лицо как представитель органа государственной власти. В таком случае санкции будут направлены на имущество коллективного субъекта, то есть государственного органа, который впоследствии может реализовать право

регресса к должностному лицу. С иной точки зрения, вина может быть рассмотрена в объективном смысле, то есть она будет определена через оценку совершенных неправомерных действий, и санкции будут направлены на имущество публично-правового образования.

Во-вторых, законом предусмотрены случаи, при которых публично-правовые образования несут субсидиарную ответственность по обязательствам созданных ими юридических лиц. Например, п. 6 ст. 113 ГК РФ гласит, что собственник имущества казенного предприятия должен нести субсидиарную ответственность по обязательствам такого предприятия в случае недостаточности имущества для их исполнения предприятием самостоятельно. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161 «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в ст. 7 закрепляет субсидиарную ответственность государства по долгам унитарного предприятия в случае его банкротства, если это банкротство спровоцировала деятельность собственника имущества [7].

Отдельного внимания заслуживает вопрос об ответственности государства по долгам наследодателя, если имущество признано выморочным и перешло государству в собственность. Статья 1151 ГК РФ [4] закрепляет перечень объектов имущества, которое может быть передано в муниципальную и государственную собственность. Однако законодатель не дает разъяснений о том, наследует ли государство в таком случае и обязательства. С учетом ст. 1112 ГК РФ в состав наследства входят не только принадлежащие на момент смерти вещи, но и имущественные права и обязанности. Поэтому возникает вопрос о том, должны ли публично-правовые образования в таком случае отвечать по обязательствам наследодателя. Важным фактором в данном вопросе выступает отсутствие необходимости получать свидетельство о принятии наследства со стороны государственных органов, поскольку именно оно подтверждает наличие юридического факта принятия наследства, а следовательно, и обязательств наследодателя. В.К. Капанин пишет: «Го-

сударству не нужно получать свидетельство о праве на наследство, и это на практике при нежелании последнего платить долги наследодателя делает невозможным взыскания кредиторами этих же долгов с государства как с наследника особого порядка. Да, безусловно, наследственное дело будет заведено нотариусом при поступлении претензии кредитора, но кредитор не сможет потребовать выдачи свидетельства о праве на наследство Российской Федерации в лице его компетентных органов» [13, с. 178].

С одной стороны, государство в лице своих органов не должно получать свидетельство о праве на наследство, поскольку такой документ является правоподтверждающим, и его получение является правом, с другой – отсутствие свидетельства влечет невозможность взыскания долгов наследодателя с государства. Однако п. 49 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» содержит следующее положение: «Неполучение свидетельства о праве на наследство не освобождает наследников, приобретших наследство, в том числе при наследовании выморочного имущества, от возникших в связи с этим обязанностей (выплаты долгов наследодателя, исполнения завещательного отказа, возложения и т.п.)» [9]. В этом же постановлении в п. 60 речь идет и о том, что «наследники, совершившие действия, свидетельствующие о фактическом принятии наследства, отвечают по долгам наследодателя в пределах стоимости всего причитающегося им наследственного имущества» [9]. Следовательно, несмотря на то, что ст. 1151 ГК РФ не раскрывает содержания выморочного имущества, его наследование регулируется общими нормами о наследовании. Таким образом, в него входят ни имущество наследодателя, ни его обязательства перед кредиторами. Государство при наследовании такого имущества не обязано получать свидетельство о праве на наследство, но и такое неполучение не освобождает его от ответственности по обязательствам должника. Более того, если публично-правовое образование вы-

полнило какие-либо действия, которые фактически свидетельствуют о том, что наследство принято, то оно автоматически становится должником по обязательствам наследодателя в пределах стоимости принятого имущества.

Еще одним основанием для привлечения государства к гражданско-правовой ответственности государства является нарушение им условий по договору. Такую ответственность называют договорной. Публично-правовые образования, как и иные участники гражданских правоотношений, имеют право вступать в договорные отношения. Но эта процедура строго регламентирована контрактным законодательством. К основным нормативным правовым актам в данной сфере относятся:

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) [5].

2. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (далее – Федеральный закон № 60-ФЗ) [8].

3. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ) [6].

4. ГК РФ также закрепляет государственный контракт как гражданско-правовой договор. Порядок и основания его заключения регламентированы §4 главы 30 ГК РФ.

В каждом из перечисленных нормативно-правовых актов содержатся те или иные положения об ответственности государства по государственному контракту. Например, ст. 533 ГК РФ регламентирует обязанность государственного или муниципального заказчика выплатить убытки, которые понес поставщик (исполнитель) в связи с исполнением государственного контракта. В ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ содержится императивная норма о закреплении обязанности сторон включить в государственный контракт положения об ответст-

венности сторон в случае нарушения или исполнения условий контракта. Статья 5 Федерального закона № 60-ФЗ регламентирует обязанность сторон выплатить убытки в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения государственного контракта.

Основной причиной неисполнения государством условий контракта служит недостаточность финансирования. Как пишут Ф.Г. Аминев и Р.З. Бикова, «на практике не только поставщики, но и заказчики не выполняют свои обязательства по государственному (муниципальному) контракту, ведь относясь к категории государственных заказчиков, учреждения такого формата всецело зависят от финансирования с бюджета соответствующего уровня. Не получив запланированное бюджетное финансирование, учреждение оказывается в положении неспособности отвечать по своим обязательствам и тем самым отказывается в последующем от уплаты выставленных счетов поставщиков» [11, с. 21]. Руководствуясь главными принципами гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований, можно утверждать, что они не могут быть привлечены к исполнению государственного контракта, который заключен созданными ими юридическими лицами. Однако финансирование деятельности этих юридических лиц непосредственно осуществляется из бюджета публично-правовых образований конкретного уровня. Как показывает судебная практика, юридические лица в таком случае не освобождены от привлечения к гражданско-правовой ответственности.

Возникают случаи, если заказчик отказывается оплачивать произведенные работы. Так, Арбитражный суд Вологодской области обязал казенное учреждение «Управление автомобильных дорог Вологодской области» выплатить задолженность по государственному контракту в размере 179 568 рублей. Из материалов дела следует, между истцом и ответчиком был заключен государственный контракт на выполнение комплекса землеустроительных и кадастровых работ. Общая сумма выполненных работ по контракту

оценена как 190 000 рублей. Однако позднее возникли обстоятельства, которые требовали изменения условий контракта. Стороны не достигли соответствующего соглашения по ним, в связи с чем истец потребовал возмещения существующих затрат в размере 179 568 рублей и расторжения государственного контракта. Ответчик отказался расторгнуть контракт и компенсировать произведенные затраты, в связи с чем и предъявлен иск в суд. Суд решил расторгнуть существующее соглашение и обязал казенное учреждение произвести оплату [10].

Таким образом, вопрос о сущности гражданско-правовой ответственности государства по-прежнему остается открытым. В первую очередь стоит отметить, что к ответственности публично-правовых образований в гражданских правоотношениях необходимо применять нормы о гражданско-правовой ответственности юридических лиц. Однако ввиду властных полномочий государство все-таки должно восприниматься как особенный субъект гражданских правоотношений, поскольку оно является источником правовых норм, регламентирующих порядок применения гражданско-правовых и иных мер юридической ответственности. Следовательно, необходимо на законодательном уровне регламентировать процедуру привлечения государства к гражданско-правовой ответственности.

Во-вторых, следует указать, какие меры ответственности могут быть применены к должностным лицам. Если государство привлечено к гражданско-правовой ответственности, то в случае регресса должностные лица могут быть привлечены как к гражданско-правовой, так и к административной ответственности, при условии, что причинение вреда участникам гражданских правоотношений вытекает из трудовой деятельности должностного лица.

В-третьих, необходимо в ст. 1151 ГК РФ внести изменения относительно состава выморочного имущества. Следует обозначить, что к государству переходят и имущество наследодателя, и его имущественные права и обязанности. Более того,

целесообразно регламентировать обязанность государства получить свидетельство о праве на наследство, чтобы кредиторы могли требовать исполнения обязательств наследодателя от государства как от единственного наследника. Изложенный подход приведет к единству судебной практики и обеспечит исполнение обязательств для кредиторов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета. 2020. 4 июля.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. Закон (в ред. от 25 февраля 2022 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сентября 2022 г.) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. 1994. 8 декабря.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. Закон (в ред. от 1 июля 2021 г., с изм. от 8 июля 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2022 г.) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Российская газета. 1996. 6, 7, 8 февраля.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья): федер. Закон (в ред. от 1 июля 2021 г.) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // Российская газета. 2001. 28 ноября.
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Российская газета. 2013. 12 апреля.
6. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30. Ст. 4571 (ч. 1).
7. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Российская газета. 2002. 3 декабря.
8. О поставках продукции для федеральных государственных нужд: федер. закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ (в ред. от 28 июня 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.
9. О судебной практике по делам о наследовании: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9 (в ред. от 24 декабря 2020 г.) // Российская газета. 2012. 6 июня.
10. Решение Арбитражного суда Вологодской области от 16 июня 2021 г. по делу № А13-3677/2021 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/rkCWYol9UqNI/?ysclid=19va2v5kpw36566487> (дата обращения: 20.09.2022).
11. *Аминев Ф.Г., Бикова Р.З.* Ответственность за нарушение условий государственного (муниципального) контракта // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 6-2(69). С. 19–22.
12. *Жолудева П.А.* Нюансы и детали определения вины юридических лиц в гражданском праве Российской Федерации // Вестник науки и творчества. 2021. № 5(65). С. 5–9.
13. *Капанин В.К.* Проблемы ответственности по долгам наследодателя при наследовании выморочного имущества // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2020. № 8(48). С. 176–180.
14. *Тимофеева И.Ю., Перетокин С.Н., Тимофеев А.И.* Деликтная ответственность государства и причины юридической коллизии // Закон и право. 2019. № 12. С. 15–19.