

УДК 347.426.6 : 34.03 : 343.16

А.А. Овчинникова,
преподаватель кафедры
гражданского права и гражданского процессуального права
юридического факультета
Хабаровского государственного университета экономики и права

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ НАДЛЕЖАЩЕГО ОТВЕТЧИКА
 ПРИ РАССМОТРЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ О ВЗЫСКАНИИ ВРЕДА,
 ПРИЧИНЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ,
 ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,
 А ТАКЖЕ ИХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ

Автором обосновывается вывод о том, что надлежащим ответчиком по делам о возмещении вреда, причиненного должностными лицами в рамках реализации публичных полномочий, следует считать соответствующее публично-правовое образование, а финансовый орган и главный распорядитель средств соответствующего бюджета являются представителями публично-правового образования в силу ст. 1069, 1071 ГК РФ и самостоятельного процессуального статуса не приобретают. Если работник учреждения в отношениях с третьими лицами причинил ущерб не в связи с осуществлением конкретных публичных властных полномочий, надлежащим ответчиком будет являться учреждение, и возмещение такого вреда должно производиться по общим правилам, предусмотренным ст. 1068 ГК РФ, то есть за счёт средств соответствующего учреждения.

Ключевые слова: Гражданский кодекс РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, возмещение вреда, причиненного должностными лицами.

The author substantiates the conclusion that the appropriate public law institution should be considered the proper defendant in cases on vindication of the harm caused by officials in the framework of public authority, and the financial authority with the main spending unit of the relevant budget are considered as representatives of public law institution as provided by articles 1069, 1071 of the Civil Code of the Russian Federation and have no independent procedural status. If an employee of the institution in relations with third parties caused damage with no connection in implementation of specific public authorities, the proper defendant will be the institution. Thus the compensation for such damage should be made under the common rules provided by article 1068 of the Civil Code of the Russian Federation, that is, at the expense of the relevant institution.

Keywords: Civil Code of the Russian Federation, Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, compensation for harm caused by officials.

В одной из предыдущих статей мы рассуждали о возможности взыскания гражданско-правового вреда, причиненного должностными лицами учреждений, органов военного управления, иных органов при осуществлении ими публично-правовых полномочий по правилам ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)

[1]. В продолжение указанного исследования в настоящей статье ставится вопрос об определении надлежащего ответчика в указанных категориях дел и последствиях такого определения.

По правилам ст. 1069 ГК РФ вред возмещается за счёт соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны му-

ниципального образования. Статьей 1071 ГК РФ установлено, что в случаях, когда в соответствии с ГК РФ или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счёт казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

В силу п. 3 ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) обязанность выступать в судах от имени Российской Федерации по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного физическому лицу или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, по ведомственной принадлежности, возложена на главных распорядителей средств федерального бюджета.

Главный распорядитель средств соответствующего бюджета – это орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и

(или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено БК РФ (ст. 6 БК РФ). В связи с этим важным представляется вопрос о том, кто же является надлежащим ответчиком по таким делам: публично-правовое образование или главный распорядитель средств соответствующего бюджета? В судебной практике встречались случаи, когда в качестве ответчика привлекался главный распорядитель средств соответствующего бюджета (постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 22 марта 2011 г. по делу № А56-83338/2009; постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 29 апреля 2011 г. № Ф03-1449/2011; постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 мая 2011 г. по делу № А45-16592/2010).

Однако, по нашему мнению, надлежащим ответчиком по делам данной категории следует считать соответствующее публично-правовое образование. Выбор соответствующего публично-правового образования при причинении вреда должностным лицом учреждения в рамках осуществления надзора зависит от уровня надзора (при осуществлении учреждением отдельных полномочий в рамках федерального надзора таким публично-правовым образованием будет являться Российская Федерация, при осуществлении указанных полномочий в рамках регионального надзора – соответствующий субъект РФ).

В свою очередь, считаем, что финансовый орган и главный распорядитель средств соответствующего бюджета являются представителями соответству-

ющего публично-правового образования в силу ст. 1069, 1071 ГК РФ и самостоятельного процессуального статуса не приобретают.

Схожее разъяснение содержится в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации». Так, Пленум разъяснил, что в суде *от имени* Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования выступает соответствующий главный распорядитель бюджетных средств, понятие которого дано в п. 1 ст. 158 БК РФ.

Более того, Высший Арбитражный Суд РФ указал, что при принятии искового заявления к публично-правовому образованию суду следует исходить из того, что указание истцом в исковом заявлении органа, не являющегося соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, не препятствует рассмотрению спора по существу. В данном случае суд при подготовке дела к судебному разбирательству должен выяснить, какой орган на основании п. 10 ст. 158 БК РФ как главный распорядитель бюджетных средств должен выступить в суде от имени публично-правового образования, и надлежащим образом известить его о времени и месте судебного разбирательства.

Аналогичные разъяснения содержатся в п. 81 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства». Так, например, в соответ-

ствии с п. 5.9 Положения о Федеральной таможенной службе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 459, Федеральная таможенная служба является главным распорядителем средств федерального бюджета в отношении Владивостокской таможни, в результате действий должностных лиц которой у истца возникли убытки (постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11 марта 2016 г. № Ф03-726/16 по делу № А51-12576/2015).

В одном из своих решений Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа указал следующее: должником в обязательстве по возмещению вреда, причиненного 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, является публично-правовое образование, а не его органы или должностные лица этих органов. Следовательно, при удовлетворении указанных исков в резолютивной части решения должно указываться о взыскании денежных средств за счёт казны соответствующего публично-правового образования, а не с государственного или муниципального органа (постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 мая 2014 г. № Ф01-1570/14 по делу № А17-2501/2013).

Таким образом, при возмещении вреда по правилам ст. 1069 ГК РФ отсутствует

необходимость привлекать в качестве ответчиков непосредственно органы государственной власти либо соответствующие профильные учреждения, наделённые публичными полномочиями, а также их должностных лиц, допустивших причинение вреда. Достаточно привлечения публично-правового образования в лице главного распорядителя средств соответствующего бюджета.

Отметим, что ситуация с определением надлежащего ответчика по правилам ст. 1069 ГК РФ кардинально отличается от возмещения вреда по общим правилам, предусмотренным в ст. 1068 ГК РФ, где надлежащим ответчиком будет юридическое лицо, работником которого является причинитель вреда.

Согласно ст. 1068 ГК РФ, юридическое лицо либо гражданин возмещает вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей. Применительно к правилам, предусмотренным настоящей главой, работниками признаются граждане, выполняющие работу на основании трудового договора (контракта), а также граждане, выполняющие работу по гражданско-правовому договору, если при этом они действовали или должны были действовать по заданию соответствующего юридического лица или гражданина и под его контролем за безопасным ведением работ.

Надлежащим ответчиком при подаче административного искового заявления на основании ст. 1068 ГК РФ будет учреждение, должностное лицо которого причинило вред. Должностные лица могут быть привлечены к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих само-

стоятельных требований на стороне ответчика, так как решение будет затрагивать права, свободы и законные интересы работника. Впоследствии юридическое лицо может обратиться к такому работнику в порядке регресса с требованием о возмещении вреда по ч. 1 ст. 1081 ГК РФ.

Возвращаясь к ситуации с возмещением вреда, причинённого должностными лицами бюджетных учреждений, отметим, что под бюджетными учреждениями понимаются некоммерческие организации, созданные для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (местного самоуправления) в сферах, перечисленных в п. 1 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ). В вышеуказанной статье мы пытались доказать, что при причинении вреда должностным лицом учреждения в рамках осуществления им публичных полномочий возмещение вреда должно производиться за счёт казны по правилам ст. 1069 ГК РФ.

В свою очередь, если работник учреждения в отношениях с третьими лицами причинил ущерб, исполняя обязанности, предусмотренные трудовым договором или должностной инструкцией, то есть не в связи с осуществлением конкретных публичных властных полномочий, возмещение такого вреда должно производиться по общим правилам, предусмотренным ст. 1068 ГК РФ, то есть за счёт средств соответствующего учреждения.

Так, зачастую возмещение вреда по правилам ст. 1068 ГК РФ осуществляется при совершении дорожно-транспортного происшествия (далее – ДТП) работником, управлявшим автомобилем, принадлежащим на праве собственности учреждению. В момент совершения ДТП водитель находится при исполнении трудовых обязанностей, никак не связанных с осуществлением публичных полномочий (постановление арбитражного суда Уральского округа от 1 июля 2016 г. № Ф09-6976/16 по делу № А60-44761/2015, Постановление арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30 июня 2016 г. № Ф04-2616/16 по делу № А45-26175/2015, Постановление арбитражного суда Московского округа от 15 июня 2016 г. № Ф05-7473/16 по делу № А41-86622/2015).

В контексте изложенного положения п. 5 ст. 123.22 ГК РФ относительно объёма ответственности учреждения должны применяться ко всем случаям причинения вреда должностными лицами учреждения, не связанным с выполнением указанными лицами публичных полномочий. В соответствии с п. 5 ст. 123.22 ГК РФ бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретённым за счёт доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закреплённого за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретённого бюджетным учреждением за счёт средств, выделенных соб-

ственником его имущества, а также недвижимого имущества независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счёт каких средств оно приобретено. По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое в соответствии с абзацем первым настоящего пункта может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несёт собственник имущества бюджетного учреждения.

Отметим, что ошибка пострадавшей организации в правовой квалификации спора не должна влечь последствий в виде отказа в удовлетворении иска. Высший Арбитражный Суд РФ неоднократно подчёркивал, что суд вправе самостоятельно переквалифицировать спорные правоотношения, если квалификация, данная сторонами, является неверной (п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»; п. 1 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 января 2013 г. № 153 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам защиты прав собственника от нарушений, не свя-

занных с лишением владения»; п. 1 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными»; постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 октября 2013 г. № 8094/13; от 8 апреля 2014 г. № 18506/13; от 10 июня 2014 г. № 18357/13).

Полностью поддерживаем приведённую позицию Высшего Арбитражного Суда РФ, считаем, что неверный выбор правового основания не должен приводить к отказу в удовлетворении требований пострадавшей организации. Здесь же добавим, что на этапе подачи соответствующего заявления в некоторых случаях трудно однозначно установить правовую природу обжалуемого решения.

В заключение подведём краткий итог настоящего исследования. Надлежащим ответчиком по делам о возмещении вреда, причиненного должностными лицами в рамках реализации публичных полномочий, следует считать соответствующее публично-правовое образование, финансовый орган и главный распорядитель средств соответствующего бюджета являются представителями публично-правового образования в силу ст. 1069, 1071 ГК РФ и самостоятельного процессуального статуса не приобретают. Если работник учреждения в отношениях с третьими лицами причинил ущерб не в связи с осу-

ществлением конкретных публичных властных полномочий, надлежащим ответчиком будет являться учреждение, и возмещение такого вреда должно производиться по общим правилам, предусмотренным ст. 1068 ГК РФ, то есть за счёт средств соответствующего учреждения.

Список использованных источников

1 Овчинникова А. А. Некоторые аспекты гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный должностными лицами учреждений, органов военного управления, иных органов при осуществлении публично-правовых полномочий / А. А. Овчинникова // Гражданское право, гражданское и административное судопроизводство : актуальные вопросы теории и практики : материалы III Всероссийской науч.-практич. конференции / под ред. Н. В. Корниловой. Хабаровск, 2018. С. 48–53.