

Комментарии законодательства.

Тэги: возмещение вреда, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица.

Судебная практика

Название: *Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами.*

Краткий текст: *31 мая 2011 года, Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации выпустил информационное письмо № 145, в котором Высший арбитражный суд информирует арбитражные суды Российской Федерации, о выработанных рекомендациях по рассмотрению дел, связанных с возмещением вреда причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами.*

Материал:

31 мая 2011 года Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации выпустил информационное письмо № 145 (далее по тексту – Информационное письмо), в котором Высший арбитражный суд информирует арбитражные суды Российской Федерации, о выработанных рекомендациях по рассмотрению дел, связанных с возмещением вреда причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами.

Информационное письмо содержит ряд важных обобщений и наблюдений. Ниже мы приведем наиболее интересные рекомендации, которые, на наш взгляд, требуют дополнительных пояснений:

Пункт 1 Информационного письма:

Статьей 47 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, установлены основания и порядок замены ненадлежащего ответчика, т.е. лица, которое по всем установленным обстоятельствам дела, не должно отвечать по рассматриваемому иску (заявлению). Применительно к категории споров, рассматриваемых в рамках настоящего обзора, следует учитывать, что от имени публично-правовых образований, в соответствие со статьей 125 Гражданского кодекса Российской Федерации, выступают органы государственной власти, в рамках компетенции установленной актами, определяющими статус этих органов. Принимая во внимание совокупность указанных выше правовых норм, Высший арбитражный суд указывает, что замена органа, представляющего публично-правовое образование, выступающего в суде, в качестве ответчика, не является заменой ответчика, в смысле статьи 47 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Следует согласиться с данным выводом Высшего арбитражного суда, так как фактически такие действия судов следует расценивать как «замену представителя». При этом, необходимо отметить, что в современном арбитражном процессе такого инструмента, как «замена представителя», нет. Следует задать вопрос о необходимости включения такого института в законодательство, установить цели и задачи, которые реализуют арбитражные суды осуществляя «замену представителя».

Анализируя сложившуюся судебную практику можно сделать вывод о том, что арбитражные суды, в рассматриваемой ситуации и схожих с ней, не редко производят «замену представителя». На наш взгляд, суды при этом руководствуются одним из основополагающих принципов судопроизводства, закрепленным в статье 6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а именно принципом законности, т.е. правильного применения, в данном случае норм материального права. Здесь следует пояснить, что органом, выступающим от имени публично-правового образования, по искам к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, о возмещении вреда причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, выступает главный распорядитель средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации или бюджета муниципального образования той ведомственной принадлежности, государственным органом которой причинен вред. Таким образом, суд, установив несоответствие представителя публично-правового образования, руководствуясь нормами материального права, производит «замену представителя», путем привлечения к участию в деле соответствующего распорядителя бюджетных средств.

Однако соблюдение одних только принципов для осуществления правосудия, на наш взгляд недостаточно, без реализации возложенных на арбитражные суды задач. При «замене представителя», такой задачей является закрепленная в части 1 статьи 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов, в данном случае Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализация которых обусловлена, тем, что государственный орган, неуполномоченный, в соответствии с законодательством, выступать от имени публично-правового образования по вопросам, рассматриваемым в судебном процессе, не сможет надлежащим образом защитить права и законные интересы публично-правового образования.

Таким образом, учитывая, что действия по «замене представителя» в рассматриваемых случаях обоснованы, с точки зрения принципов и задач арбитражного судопроизводства, а также принимая во внимание снижение нагрузки на суды, о тенденции которой свидетельствует, в том числе выступление Президента Российской Федерации 22 ноября 2010 года на совещании Высшего арбитражного суда и 26 июля 2011 года на встрече с судейским сообществом, считаем, что внесение правовой нормы, которая в исключительных случаях предоставляла бы судам право на замену представителя публично-правового образования, существенно снизит количество обращений за пересмотром судебных актов по основаниям нарушения статьи 47 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а также приведет действия по «замене представителя» в соответствие с процессуальным законодательством.

Пункт 4, 6 Информационного письма:

Статья 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает основания для возмещения вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу. К таким основаниям эта норма относит незаконные действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, а также издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления. В целях возмещения вреда по указанным основаниям, как и в

случае с другими деликтами, лицо требующее возмещение убытков должно доказать противоправность действий (бездействия) государственных органов, наличие причинно-следственной связи между действиями (бездействием) государственных органов и возникшими убытками, а также размер последних.

При этом указанная правовая норма, согласно выводам Высшего арбитражного суда Российской Федерации, не ставит возмещение вреда, в зависимость от признания (оспаривания) в судебном порядке ненормативного правового акта недействительным или решения, действия (бездействия) государственного органа незаконным. Более того, Высший арбитражный суд разъясняет, что суды, при рассмотрении таких требований, обязаны оценить указанные ненормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) на предмет их законности.

Таким образом, сформированная в Пункте 4 Информационного письма позиция Высшего арбитражного суда, фактически предоставляет потерпевшим альтернативный и даже в каком-то смысле вспомогательный инструмент для защиты нарушенных прав.

Рассмотрим данную позицию на следующем примере: налоговый орган, на основании проведенной налоговой проверки привлекает налогоплательщика – лицо, осуществляющее предпринимательскую и иную экономическую деятельность, к ответственности за совершение налогового правонарушения, о чем выносит соответствующее решение. Получив такое решение, налогоплательщик вправе защитить свои права способом, предусмотренным статьей 13 Гражданского кодекса Российской Федерации, а именно признать недействительным решение налогового органа, в порядке, установленном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Однако, выбрав такой способ защиты права, налогоплательщику следует помнить, что согласно пункту 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса, срок подачи заявления об оспаривании решения налогового органа ограничено тремя месяцами со дня, когда налогоплательщику стало известно о нарушении его прав и законных интересов. Дальнейшие процессуальные действия четко определены Арбитражным процессуальным кодексом.

Однако как быть в том случае, когда налогоплательщик пропустил установленный срок и соответственно налоговые санкции были взысканы в пользу бюджета, или когда налогоплательщик, посчитав требования налогового органа, изложенные в его решении законными, добровольно исполнил их, а в дальнейшем, обнаружив несоответствие решения закону, оказался в ситуации, когда трехмесячный срок для обжалования уже истек.

Как раз в таких случаях, установленный в статье 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации способ защиты права, в совокупности с правоприменительной практикой Высшего арбитражного суда Российской Федерации, изложенной в Пункте 4 Информационного письма, обретает практическую пользу, постольку, поскольку для обращений с требованием о возмещении ущерба применяется общий срок исковой давности, который в соответствие со статьей 196 Гражданского кодекса Российской Федерации, составляет три года. Следовательно, налогоплательщик, добровольно исполнивший требования налогового органа и (или) пропустивший трехмесячный срок для обжалования, при наличии достаточных оснований полагать, что решение налогового органа не соответствует закону, имеет возможность обратиться в суд с требованием к налоговому органу о возмещении вреда и при наличии достаточной доказательной базы, вернуть уплаченные в бюджет денежные средства, в течение трех лет, с даты получения решения. Данная позиция отражена, например, в Постановлении Федерального

арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25 июля 2011 года № А19-19017/10.

Противоположная ситуация наблюдается в случае, описанном в Пункте 6 Информационного письма, когда основанием для возмещения ущерба является не соответствующий закону или иному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нормативный правовой акт государственного органа или органа местного самоуправления. Высший арбитражный суд Российской Федерации исходит из того, что нормативный характер правового акта предполагает его общеобязательность, неоднократность применения и действие в отношении неопределенного круга лиц, а поскольку установление незаконности нормативного правового акта в процессе о возмещении вреда не может привести к прекращению действия такого акта в отношении неопределенного круга лиц, постольку требование о возмещении вреда может быть удовлетворено только в том случае, если соответствующий нормативный правовой акт признан недействующим судебным решением. Более того, в тексте содержится ссылка на позицию Конституционного суда Российской Федерации, закрепленной в Постановлении от 16 июня 1998 года №19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации», в силу которой нормативный характер правового акта предопределяет невозможность прекращения действия любых его положений, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан без официального опубликования для всеобщего сведений судебных решений, аннулирующих такие нормы.

Пункт 8 Информационного письма:

В соответствие с пунктом 3 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом.

Современное Российской законодательство знает примеры, когда вред, причиненный правомерными действиями подлежит возмещению. К таким в частности относятся следующие положения:

- возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, осуществляется за счет средств федерального бюджета (пункт 2 статьи 18 Федерального закона № 35-ФЗ от 6 марта 2006 года «О противодействии терроризму»);
- вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, угрожающей самому причинителю вреда или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами, должен быть возмещен лицом, причинившим вред (статья 1067 Гражданского кодекса Российской Федерации).

По мнению О.Н. Садикова¹, к перечисленным двум положениям, можно также добавить норму, установленную в статье 242 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая декларирует, что в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество, по решению государственных органов может быть изъято у собственника в интересах общества, с выплатой собственнику стоимости изъятого имущества. В данной норме сформированы общие принципы так называемой реквизиции, которые детализированы различными законами (См.: ст. 51 Земельного кодекса Российской Федерации; п. 21 ст. 4 Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения

¹ Садиков О.Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации. М., Статут, 2009
© ООО «ПиТиАй Лойерс», 2011

Настоящий обзор является исключительно информационным материалом, и ни при каких условиях не должен рассматриваться в качестве юридического заключения или консультации, для получения которых Вам следует обращаться к специалистам компании.

имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 13-ФЗ от 5 февраля 2007 года; п. 2 ст. 8 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» № 160-ФЗ от 9 июля 1999 года).

Таким образом, следует сделать вывод, что если государственный орган, действуя в рамках своих полномочий, производит законные действия по делу об административном правонарушении, которые имеют для потерпевшего негативные последствия, то в таком случае основания для возмещения вреда согласно статье 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации отсутствуют, даже тогда, когда в последствии судом установлено отсутствие правонарушения. При этом следует помнить, что в соответствии со статьей 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, государственному органу предписано возбудить дело об административном правонарушении, при наличии достаточных данных, указывающих на то, что в действиях потерпевшего имеет место правонарушение. Следовательно, лицам, при совершении таких действий, необходимо действовать с той степенью заботливости и осмотрительности, какая необходима, в целях исключения возможности возбуждения административного дела.

Данный вывод отражает позицию Высшего арбитражного суда Российской Федерации, изложенной в рассматриваемом пункте Информационного письма.

Пункт 11 Информационного письма:

Вывод Высшего арбитражного суда Российской Федерации, содержащийся в Пункте 11 Информационного письма, заключается в том, что требования о возмещении вреда удовлетворяются, постольку, поскольку в результате незаконных действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя имевшаяся возможность взыскания долга с должника была утрачена. При этом суд отмечает, что Российская Федерация, возместившая кредитору причиненный судебным приставом-исполнителем вред и тем самым частично исполнившая обязательства должника, не лишена возможности потребовать от неосновательно обогатившегося за счет ее казны должника возврата соответствующей суммы.

В целом необходимо согласиться с данным выводом суда, т.к. действительно, фактически у должника возникает неосновательное обогащение в виде невозвращенного долга. Однако трактовка возмещения вреда, согласно которой возмещение вреда является частичным исполнением обязательства должника, не является на наш взгляд в полной мере обоснованной.

Рассмотрим положения законодательства, предусматривающие исполнение обязательства третьим лицом, кем в данном случае, согласно трактовке суда, Российская Федерация является по отношению к должнику.

Одно из таких положений закреплено в статье 313 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствие с этой нормой исполнение обязательства может быть возложено должником на третье лицо, если из закона, иных правовых актов, условий обязательства или его существа не вытекает обязанность должника исполнить обязательство лично. Анализируя изложенное можно установить, что необходимым условием для возникновения обязательства у третьего лица является воля должника по возложению обязательства на третье лицо и воля последнего, на принятие этого обязательства. В случае, описанном в Пункте 11 Информационного письма, волеизъявление как должника, так и Российской Федерации на возложение и соответственно принятие обязательства должника отсутствует.

Возможен другой вариант, описанный в главе 50 Гражданского кодекса Российской Федерации – действия в чужом интересе без поручения. Уже сама формулировка предполагает конструкцию, основной деталью которой является тот факт, что лицо по своей воле действует не в своих интересах, но в интересах другого лица, с целью порождения благоприятных последствий для последнего. При возмещении вреда волеизъявление Российской Федерации ограничено деликтными обязательствами, т.е. Российская Федерация действует не в интересах должника, а исполняет предписания закона.

Анализируя вышеизложенное можно утверждать, что возмещение вреда носит компенсационный характер - это форма гражданско-правовой ответственности, а не способ полного или частичного исполнения обязательства.

На наш взгляд формулировка, изложенная в Пункте 11 Информационного письма должна быть следующей: Российская Федерация, возместившая кредитору причиненный судебным приставом-исполнителем вред, не лишена возможности потребовать от неосновательно обогатившегося за счет ее казны должника возврата соответствующей суммы.

Пункт 13 Информационного письма:

В соответствие со статьей 310 Гражданского кодекса Российской Федерации, односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом или договором.

Это означает, что никакие действия государственных органов не могут послужить основанием для одностороннего отказа от исполнения договора, за исключением, когда такие действия государственных органов указаны в договоре, как основания для одностороннего отказа от его исполнения или являются основанием для одностороннего отказа от исполнения договора в силу закона.

Следовательно, если в результате неправомерных действий государственного органа, контрагент «А» в одностороннем порядке отказался от исполнения договора с контрагентом «Б» и такие действия государственного органа не указаны в договоре или законе как основания для одностороннего отказа, то возмещение причиненных контрагенту «Б» убытков, в результате таких неправомерных действий будет весьма затруднительным. В такой ситуации, контрагенту «Б» следует защищать свои права способом, предусмотренным гражданским законодательством, путем предъявления соответствующего искового заявления контрагенту «А».

Данный вывод отражает позицию Высшего арбитражного суда Российской Федерации, которая заключается в следующем: причинно-следственная связь между незаконными действиями государственного органа (должностного лица) и негативными последствиями, возникшими в рамках договорных отношений истца с третьим лицом, имеется в случае, если обусловленные незаконными действиями государственного органа (должностного лица) действия контрагентов соответствовали законодательству и договору. При этом, Высший арбитражный суд Российской Федерации рекомендует судам при рассмотрении аналогичных дел, дополнительно исследовать причинно-следственную связь между действиями государственных органов и убытками потерпевших.

Кроме указанных выше выводов, в Информационном письме содержатся более очевидные, но не менее полезные указания Высшего арбитражного суда Российской Федерации:

- Пункт 2 Информационного письма: Иск о возмещении вреда, причиненного государственными органами (их должностными лицами), подлежит рассмотрению по месту нахождения органа, причинившего вред (органа, должностным лицом которого причинен вред, если иное не установлено законодательством). При этом, если в соответствие с законодательством государственный орган, имеет территориальные органы, и вред истцу причинен действиями сотрудников такого органа, то иск подается по месту нахождения территориального органа, сотрудниками которого был причинен вред;

- Пункт 3 Информационного письма: При рассмотрении дела о возмещении вреда, причиненного вследствие издания правового акта, решения или действия (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица), незаконность такого акта, решения или действия (бездействия), установленная судом в порядке предусмотренном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не подлежит в силу обязательности данного судебного акта, предусмотренной статьей 16 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации;

- Пункт 5 Информационного письма: Требуя возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действия (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике;

- Пункт 7 Информационного письма: Требование о возмещении убытков, причиненных истцу в связи с ненадлежащим хранением имущества, изъятого федеральным органом исполнительной власти, подлежит удовлетворению, постольку, поскольку передача такого имущества указанным органом на хранение третьему лицу не освобождает Российскую Федерацию от ответственности за убытки, причиненные вследствие необеспечения федеральным органом исполнительной власти надлежащего хранения изъятого имущества. При этом, следует отметить, что неисполнение складом временного хранения своих обязательств может являться основанием для предъявления к нему Российской Федерацией самостоятельного требования о возмещении причиненных убытков, согласно статьи 902 Гражданского кодекса Российской Федерации;

- Пункт 9 Информационного письма: Суд удовлетворяет требования о возмещении вреда, установив, что мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении хотя и осуществлялась в рамках установленных законом полномочий соответствующего должностного лица, но была применена в нарушение принципов разумности и соразмерности, при отсутствии достаточных фактических оснований или не соответствовала целям, на достижение которых могут быть направлены такие меры;

- Пункт 10 Информационного письма: Суд удовлетворяет требования истца о возмещении убытков, причиненных ему утратой, недостачей или повреждением изъятого имущества, установив, что это имущество было изъято органом исполнительной власти у данного лица;

- Пункт 12 Информационного письма: Вред, причиненный исполнением муниципальным унитарным предприятием незаконного предписания органа местного самоуправления, подлежит возмещению муниципальным образованием, а вред, причиненный в результате действий

© ООО «ПиТиАй Лойерс», 2011

Настоящий обзор является исключительно информационным материалом, и ни при каких условиях не должен рассматриваться в качестве юридического заключения или консультации, для получения которых Вам следует обращаться к специалистам компании.

муниципального унитарного предприятия, выходящих за рамки исполнения указанного предписания, - муниципальным унитарным предприятием. При этом суд исходит из того, что муниципальное унитарное предприятие исполняя предписание органа местного самоуправления, действует по поручению последнего, не знало и не должно было знать о незаконности такого предписания;

- Пункт 14 Информационного письма: В случае, если вред причинен совместными действиями нескольких лиц, в число которых входило должностное лицо государственного органа, объем ответственности Российской Федерации определяется с учетом правил статьи 1080 Гражданского кодекса Российской Федерации. При этом суд отмечает, что факт, когда одним из лиц, совместными действиями которых причинен вред, является должностное лицо государственного органа, за незаконные действия которого отвечает Российская Федерация, не исключает применения норм о солидарной ответственности лиц, причинивших вред совместно.

Аналитическая группа PTi Lawyers

3 августа 2011 года

© PTi Lawyers, 2011

Настоящий обзор является информационным и аналитическим материалом. Данный текст не должен рассматриваться в качестве юридического заключения, практической рекомендации или консультации, для получения которых просим обращаться к специалистам PTi Lawyers.

Информация о практическом опыте PTi Lawyers в сфере судебной практики представлена в разделе «Практики: судебная практика».