**Гражданско-правовая ответственность государства,**

**государственных муниципальных образований.**

1. Основания гражданско-правовой ответственности государства и государственных муниципальных образований.

Отношения между государством и предпринимателем, возникающие при осуществлении последним предпринимательской деятельности, различны по своей правовой природе. Одни опосредуют властные полномочия, реализуемые органами государства в целях обеспечения на основе закона соответствующего регулирования (налогового, валютного, таможенного и др.), и носят субординационный характер. Другие формируются в сфере гражданского оборота, имманентным условием которого является равенство всех его участников, включая государство.

Проблемы, связанные с участием государства в частно-правовых отношениях, с отказом при этом от иммунитета, а также иных преимуществ верховной власти, не относятся к числу сугубо "российских". Ведущими в этом процессе стали континентальные страны Западной Европы, и прежде всего Франция и Германия. Для законодательства России, совершающей сложный и во многих отношениях мучительный переход от планово-распределительной к рыночной экономике, эти проблемы приобретают особую актуальность.

Условия, обеспечивающие равенство участников гражданского оборота, предусматривались еще в союзном и особенно российском законах о собственности, Основах гражданского законодательства 1991 года, ряде других "перестроечных" законодательных актов. Они нашли выражение прежде всего в признании недопустимым установления при осуществлении права собственности ограничений или преимуществ в какой бы то ни было форме в зависимости от принадлежности этого права тому или иному субъекту и - как следствие - в отказе от неограниченной виндикации государственного имущества, от нераспространения исковой давности на требования о возврате государственного имущества из чужого незаконного владения, в закреплении положения об ответственности юридических лиц, включая государственные и муниципальные предприятия, по их обязательствам всем принадлежащим им имуществом и т. д. Существо этих и иных изменений было выражено в ст. 25 Основ гражданского законодательства. В соответствии с ней государство участвовало в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с другими участниками этих отношений.

Правовые основы взаимоотношений государства и предпринимателей, равно как и единый статус для всех предпринимателей, независимо от того, идет ли речь о частном или государственном предпринимательстве, заложены в нормах Конституции Российской Федерации (ст. 8, 34, 35, 46, 53 и др.). Правила гл. 5 (ст. 124-127), а также иных статей части первой Гражданского кодекса, развивая и конкретизируя эти начала, отражают современный подход к природе отношений гражданско-правового характера и участию в них государства.

Государство нередко именуют особым субъектом права, отмечая, что оно само может формировать правила гражданского оборота, содержание и пределы своей правоспособности. Но особые качества правосубъектности государства, проистекающие от объединения в одной структуре и политической организации, облеченной властными прерогативами, и субъекта хозяйствования, не должны изменять природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых участвует государство, превращать их в "смешанные" отношения, с элементами власти и подчинения, - в противном случае "исчезает" рынок и разрушается его гражданско-правовая основа.

В связи с обращением к понятию "государство" необходимы некоторые пояснения. В отличие от недавнего прошлого, когда государство рассматривалось как единый субъект гражданских правоотношений, а государственная собственность - как общенародное достояние, обусловливающее "единство фонда" государственного имущества, концепция государственной власти и собственности, положенная в основу действующей Конституции, исходит из существования наряду с Российской Федерацией других государственных, а также муниципальных образований, являющихся самостоятельными участниками гражданского оборота. Соответственно в гл. 5 ГК говорится об участии в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований - субъектов гражданского права.

Следуя конституционной норме, ГК исходит из того, что права всех собственников защищаются равным образом. Вместе с тем, определяя общие для всех участников имущественного оборота правила, относящиеся к праву собственности, Кодекс допускает установление особенностей его приобретения и прекращения в зависимости от того, находится ли имущество в собственности гражданина, юридического лица, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Однако в любом случае особенности могут устанавливаться только законом (п. 3 ст. 212).

Особенности участия в гражданском обороте муниципальных образований предопределены тем, что в силу конституционных норм местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но могут быть наделены законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В российском гражданском законодательстве отсутствует понятие "юридические лица публичного права", известное законодательству ряда зарубежных стран и некоторым международным договорам. Правовой режим участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданском обороте приравнивается в Кодексе, за необходимыми изъятиями, к режиму, установленному для юридических лиц. Согласно п. 2 ст. 124 ГК к государственным и муниципальным образованиям - субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Так, не могут применяться к государственным и муниципальным образованиям правила, регламентирующие создание и ликвидацию юридического лица. В отличие от юридических лиц (кроме финансируемых собственником учреждений), отвечающих по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом, в состав имущества Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, которым они отвечают по своим обязательствам, не включается имущество, указанное в п. 1 ст. 126 Кодекса, а обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом.

Государственные органы и органы местного самоуправления не могут быть участниками полных товариществ и полными товарищами в товариществах на вере. Они не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом.

Как и другие субъекты гражданского права, государственные и муниципальные образования обладают гражданской правоспособностью. В отношении ее объема высказываются разные мнения. Одно из них "гражданская правоспособность государства - специальная, а не универсальная", государство "имеет лишь те гражданские права и обязанности, которые предусмотрены законом". Нельзя, однако, не учитывать то обстоятельство, что в соответствующих ситуациях речь идет о самоограничении суверена, содержание и пределы которого определяются им же.

Государство может быть стороной в обязательствах, возникающих вследствие причинения вреда, взыскивать причиненный вредом ущерб и отвечать за причиненный вред.

Основу правового регулирования ответственности государства за причиненный вред составляют нормы Конституции, ГК РФ, иных законодательных актов. В главе 2 Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина, провозглашается право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53).

Вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (п. 2 ст. 127 Основ), возмещается непосредственно государством независимо от вины должностных лиц соответствующих правоохранительных органов, если он причинен гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ. Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате иной незаконной деятельности указанных органов, возмещается на общих основаниях.

Судебной защите подлежат, как это следует из ст. 2 ГК, и такие права, ущемление которых не сопровождалось причинением имущественного ущерба.

Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" исходит из того, что гражданами могут быть обжалованы в суд любые действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, кроме действий (решений), указанных в этом Законе.

Обжалованы могут быть действия лиц, которые постоянно или временно занимают в государственных органах, органах местного самоуправления должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо исполняют такие обязанности по специальному полномочию. Речь идет как о единоличных, так и о коллегиальных действиях (решениях), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. С учетом этого в суд в порядке, предусмотренном данным Законом, могут быть обжалованы любые акты как индивидуального, так и общенормативного характера.

Принципиальное значение для совершенствования правовых начал гражданского оборота, осуществления гражданских прав имеют правила ГК, относящиеся к актам государственных органов и органов местного самоуправления. Одно из основополагающих - гражданские права и обязанности порождают лишь те акты, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения таких прав и обязанностей.

Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, неприменение судом акта, противоречащего закону, а также возмещение убытков, в том числе причиненных государственными органами и органами местного самоуправления, являются способами защиты гражданских прав.

Согласно ст. 13 ГК ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными. В случае признания судом акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, предусмотренными Кодексом.

В ст. 417 ГК предусматриваются последствия прекращения обязательства на основании акта государственного органа. Стороны, понесшие в результате этого убытки, вправе требовать их возмещения в соответствии со ст. 13 и 16 Кодекса.

Определяя способы защиты гражданских прав, ГК выделяет возмещение убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления. Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (ст. 16). Это положение не содержит указания на иное, чем в п. 2 ст. 15 ГК, понимание убытков.

Обобщая практику предъявления исков, оформления исковых требований по спорам о возмещении убытков, причиненных организациям и гражданам-предпринимателям актами государственных и иных органов, а также ненадлежащим исполнением ими своих обязанностей по отношению к организациям и гражданам-предпринимателям, авторы комментария к Арбитражному процессуальному кодексу РФ отмечали, что она практически не отличается от требований, связанных с возмещением убытков, вызванных ненадлежащим исполнением договорных обязательств, и что под убытками "разумеются не только прямые расходы предприятий или ущерб, причиненный незаконными актами либо действиями этих органов, но и упущенная выгода по причине издания незаконных актов государственными и иными органами, а также совершения ими незаконных действий". В ряде случаев законодательством обязанность возместить убытки возлагается на определенный государственный орган или орган местного самоуправления, выступающий в суде стороной по соответствующему иску. Из ст. 16 и 120 ГК следует заключить, что при недостаточности имеющихся в его распоряжении средств субсидиарную ответственность по его обязательствам несет РФ, субъект РФ или муниципальное образование.

2. Объем гражданско-правовой ответственности государства, государственных муниципальных образований.

Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам не всем принадлежащим им на праве собственности имуществом, а той его частью, которая не закреплена за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления и не относится к составу объектов, могущих находиться только в государственной или муниципальной собственности.

Имущество, принадлежащее РФ, субъекту РФ на праве собственности, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, образует соответственно государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе РФ, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальному образованию, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, образует муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Казна Российской Федерации, казна субъекта Федерации и муниципальная казна состоит из средств соответствующего бюджета и иного государственного (муниципального) имущества. В приложении N 1 к постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 3020-I перечисляется имущество, составляющее казну Российской Федерации: это средства федерального бюджета, Пенсионного фонда Российской Федерации, фонда социального страхования и других государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, золотой запас, алмазный и валютный фонды. Федеральное казначейство Российской Федерации согласно Положению о нем организует и осуществляет ведение операций по учету государственной казны Российской Федерации.

Имущество, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности, как и имущество, закрепленное за государственными и муниципальными предприятиями, не является средством обеспечения обязательств Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований и, следовательно, не образует объект взыскания кредиторов по таким обязательствам.

Юридические лица, созданные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, не отвечают по их обязательствам. В свою очередь, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, установленных законом.

Собственник имущества предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением случаев, предусмотренных п. 3 ст. 56 ГК. Так, если несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана учредителями, собственником имущества юридического лица или другими лицами, которые имеют право давать обязательные для этого юридического лица указания либо иным образом имеют возможность определять его действия, на таких лиц в случае недостаточности имущества юридического лица может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник соответствующего имущества.

Как указывается в ст. 115 ГК, в случаях, предусмотренных законом о государственных и муниципальных предприятиях, по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, может быть образовано федеральное казенное предприятие.

Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества.

Ранее статус казенного предприятия был определен Указом Президента РФ от 23 мая 1994 года N 1003 "О реформе государственных предприятий" и Типовым уставом казенного завода (казенной фабрики, казенного хозяйства), созданного на базе ликвидированного федерального государственного предприятия. Согласно п. 1.5 Типового устава государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам завода в случае недостаточности его денежных средств. Предусмотренная Указом и Типовым уставом конструкция казенного предприятия, таким образом, в значительной мере отличается от конструкции, введенной ГК: во-первых, из Кодекса следует, что казенным может быть как вновь созданное предприятие, так и предприятие, образованное в результате реорганизации федерального государственного предприятия, тогда как Указ исходит из возможности создания казенного предприятия на базе ограниченного круга ликвидируемых (при наличии определенных оснований) федеральных государственных предприятий; во-вторых, право оперативного управления закрепленным имуществом, которым по Указу наделялось казенное предприятие, по существу, аналогично праву, имеющемуся у государственного учреждения (при недостаточности денежных средств у казенного предприятия его расчеты с кредиторами должны осуществляться за счет федерального бюджета). Эти и некоторые другие особенности статуса казенного предприятия, предусмотренные Указом, ограничили практическое значение его положений.

Законодательство, регулирующее банковскую деятельность, исходит из разграничения ответственности банков и государства. Согласно Закону о Центральном банке Российской Федерации (Банке России) государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России - по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами.

Принцип разграничения ответственности государства и хозяйственных, в том числе государственных, организаций составляет одно из основных начал статуса российских торговых представительств за рубежом. Положение о торговых представительствах СССР за границей, не утратившее к настоящему времени юридической силы, исходит из того, что торговые представительства в качестве ответчика могут выступать в судах лишь по спорам, вытекающим из сделок и иных юридических актов, совершенных представительствами в странах пребывания, и только в тех странах, в отношении которых государство в международных договорах путем одностороннего заявления, доведенного до сведения компетентных органов стран пребывания, выразило согласие на подчинение торгового представительства суду страны пребывания по указанным спорам. По обязательствам торговых представительств несет ответственность государство с учетом указанных положений. Торговые представительства не отвечают по обязательствам внешнеэкономических, иных хозяйственных организаций, а эти организации не отвечают по обязательствам представительств.

Разграничение ответственности проводится и в отношении обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Положения о раздельной ответственности не применяются, если РФ принимает на себя гарантию (поручительство) по обязательствам субъекта РФ, муниципального образования или юридического лица либо эти субъекты приняли на себя гарантию (поручительство) по обязательствам РФ.

**Литература.**

1. Богуславский М.М. Международное частное право. М. 1998 г.
2. Брагинский М.М. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М. 1981 г.
3. Витнявигус П.П. Гражданская правовая субъективность Советского государства. Вильнюс. 1978 г.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М. 1995 г.
5. Шенгелия Р.В. Гражданская правосубъективность советского государства в кредитных отношениях. Тбилиси. 1984 г.
6. Гражданский кодекс РФ (с изменениями от 20 февраля, 12 августа 1996 г., 24 октября 1997 г., 8 июля 1999 г.)