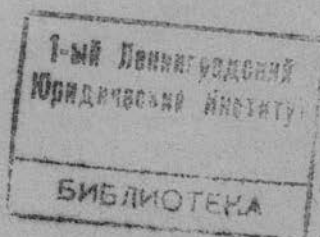


1986  
ВСЕСОЮЗНЫЙ ИНСТИТУТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК  
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ СССР

БИБЛИОТЕКА  
НАРОДНОГО СУДЬИ и НАРОДНОГО ЗАСЕДАТЕЛЯ  
ПОД РЕДАКЦИЕЙ И. Т. ГОЛЯКОВА

Е. А. ФЛЕЙШИЦ

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ОРГАНОВ ЗА ИМУЩЕСТВЕННЫЙ ВРЕД,  
ПРИЧИНЯЕМЫЙ  
ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ



ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО  
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ СССР

МОСКВА - 1948

СНБГУ

СНБГУ  
СНБГУ  
СНБГУ

## Глава I

### ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Вопрос об ответственности государственных органов за имущественный вред, причиняемый должностными лицами, имеет большое практическое значение и теоретический интерес.

Советское государство, как носитель суверенитета и как собственник средств производства, осуществляет обширный круг многообразных и сложных задач.

Во второй фазе развития социалистического государства основная задача Советского государства внутри страны состоит в мирной хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работе. В то же время государство осуществляет функцию охраны социалистической собственности от врагов и расхитителей народного добра внутри страны и функцию военной защиты страны от нападения извне<sup>1</sup>.

Действуя как методами организованного принуждения, так и методами воспитательными, Советское государство осуществляет обширнейшую организационную, хозяйственную и культурную работу. Задача воспитания пронизывает и все принудительные, правовые мероприятия Советского государства.

Всю эту многообразную, сложную деятельность государство осуществляет при посредстве государственного аппарата.

Понятно, что вместе с неуклонным ростом мощи и богатства Советского государства растет и укрепляется социалистическая культура, социалистическое сознание граждан Советского Союза, укрепляется социалистическое отношение к труду, сознание своего долга перед родиной, перед государством, перед согражданами. В соответствии с этим неизменно повышается и качество работы государственного аппарата.

Повышение качества работы государственного аппарата приводит к сокращению в его деятельности несовершенных, непродуманных действий, а равно и действий противоправных. Однако в отдельных случаях противоправные действия государственных служащих еще встречаются, а иногда совершаются и действия преступные. Противоправные, хотя и не прес-

<sup>1</sup> См. Сталин, Отчетный доклад на XVIII съезде ВКП(б), «Вопросы ленинизма», изд. 11-е, стр. 606.

тупные действия, так же, разумеется, как и преступления государственных служащих, в целом ряде случаев наносят имущественный вред советским гражданам и советским социалистическим организациям.

Возникает вопрос: несут ли государственные органы ответственность за такой ущерб?

Советское государство исходит во всей своей деятельности из начала сочетания общественных и личных интересов. Сложной сетью мероприятий оно охраняет права и законные интересы граждан и социалистических организаций. Понятно, что оно должно охранять их от имущественного ущерба, который может возникнуть вследствие противоправных действий работников государственного аппарата. С другой стороны, ответственность государственных органов за имущественный вред, причиненный должностными лицами, должна быть и средством улучшения работы аппарата, ибо, возместив вред потерпевшему, госорган по праву регресса переносит это возмещение на причинителя вреда, а такое перенесение ответственности не может не оказывать воспитательного влияния на аппарат. И советское гражданское право признало принцип гражданской ответственности государственных органов за имущественный вред, причиняемый неправильными действиями должностных лиц, закрепило его в гражданских кодексах союзных республик.

Ответственность государственных органов за имущественный вред, причиняемый должностными лицами, известна и праву буржуазных стран. Принцип ответственности государственных органов проник в гражданское право буржуазных стран путем долгой и сложной эволюции. Служа всегда прежде всего интересам крупной буржуазии, с которой и до периода империализма был теснее всего связан государственный аппарат, буржуазное государство долго не желало признать своей ответственности за противоправные действия своих служащих. Правда, уже с первых дней своего развития органы буржуазного государства отвечали по договорам. Вступая в договоры с частными лицами, государство было вынуждено принимать на себя такую же ответственность за исправность платежей, за качество и сроки поставок и т. п., какую несли частные лица, иначе никто не стал бы вступать в договоры с государственными органами. Но за внедоговорный вред, в частности, за вред, причиненный должностными лицами в ходе осуществления актов административного управления, органы буржуазного государства до середины XIX в. ответственности не несли. Такую ответственность считали несоместимой с началом государственного суверенитета. Однако с переходом капитализма в стадию империализма, с неизменным усилением процесса сращивания финансовой олигархии с государственным аппаратом, буржуазному госу-

дарству пришлось признать свою ответственность за вред, причиняемый неправильными действиями государственных служащих. Иначе трудно было бы объяснить, почему за увечье, причиненное рабочему на фабрике, отвечает фабрикант-частное лицо и не отвечает фабрикант-государство, почему за телесные повреждения, понесенные в железнодорожной катастрофе, не отвечает собственник-государство и т. п. А из сферы хозяйственной деятельности государства принцип его имущественной ответственности перешел и в сферу государственного владения, которая в период империализма все труднее отделяется от хозяйственных мероприятий государства, и где признанию ответственности государственных органов демагогически придавали характер меры борьбы за законность и проявления бережного отношения к интересам масс. На деле же и состав суда и общий характер его деятельности и в этом вопросе всегда и неизменно обеспечивают интересы господствующего класса, как бы от этого ни страдали подлинные интересы масс. Позднее других империалистических стран признала ответственность государства Англия, где соответствующий закон был издан лишь в 1947 г. Шире других империалистических стран проводит этот принцип Франция, где хотя и нет специального закона об ответственности государственных органов, но развилась соответствующая практика судов и главным образом органов административной юстиции.

Как бы ни была, однако, организована в странах империализма ответственность государства за противоправные действия должностных лиц, эта ответственность служит не интересам масс, а интересам монополистического капитала, который с каждым днем все больше подчиняет себе буржуазный государственный аппарат. Истцами по соответствующим делам чаще всего выступают не трудящиеся, для которых нередко непосильны связанные с ведением дела расходы, а монополистические организации, считающие свои интересы ущемленными вследствие тех или иных действий должностных лиц. В тех же случаях, когда истцами выступают трудящиеся, суды легко находят способы отказать им в удовлетворении их якобы охраняемых законом интересов.

Понятно, что совершенно иной характер носит ответственность государственных органов за действия должностных лиц в СССР. С первых лет развития советского права эта ответственность стала одним из важных орудий борьбы за социалистическую законность, одним из средств охраны прав граждан и социалистических организаций.



## Глава II

### НЕПРАВИЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА КАК ОСНОВАНИЕ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Ответственность государственных органов за имущественный вред, причиненный должностными лицами, предусмотрена двумя статьями ГК РСФСР: ст. ст. 407 и 407а, и соответствующими статьями ГК других союзных республик.

Ст. 407 ГК РСФСР гласит: «Учреждение отвечает за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностного лица лишь в случаях, особо указанных законом, если притом неправильность действий должностного лица признана подлежащим судебным или административным органом. Учреждение освобождается от ответственности, если потерпевший своевременно не обжаловал неправильные действия. Учреждение вправе, в свою очередь, сделать начет на должностное лицо в размере уплаченного потерпевшему вознаграждения».

На первый взгляд может показаться, будто постановление ст. 407 относится ко всем случаям причинения вреда неправильными служебными действиями должностного лица, в чем бы такое действие ни заключалось, каково бы ни было его содержание — будь то действие хозяйственное, техническое или акт власти. Такое широкое толкование ст. 407 могло бы быть оправдано ее буквальным смыслом, редакцией ее. При этом ясно, однако, что дело идет в ст. 407 о так называемом деликтном вреде, а не о вреде, который может быть следствием неисполнения обязательства, возникшего из ранее заключенного договора, из планового акта или закона. На это указывает место, отведенное ст. 407 в системе ГК: она помещена в главе XIII ГК, озаглавленной «Обязательства, возникающие вследствие причинения вреда другому», в то время как ответственности за неисполнение договорных обязательств, возникающих из плановых актов или из закона, посвящены ст.ст. 117—120 ГК, входящие в состав главы II той же части ГК «Обязательственное право».

Однако судебная практика, так же как и советская юридическая литература, иначе поняла ст. 407 с первых же дней ее действия.

Уже в 1923 — 1925 гг. был вынесен ряд судебных решений и определений, вкладывавших в ст. 407 ГК значительно более узкое содержание, чем то, которое, казалось бы, вытекало из ее буквального смысла. Так, в одном из определений 1924 г. (дело № 3561) ГКК Верховного суда РСФСР признала неправильным применение ст. 407 к случаю, в котором вред был причинен действием должностного лица, не носившим характера акта власти<sup>1</sup>. В другом определении 1925 г. применение ст. 407 было отвергнуто ГКК РСФСР потому, что деятельность, о которой в деле шла речь, носила «не административный характер», а характер «деятельности предприятия», т. е. хозяйственный<sup>2</sup>. А в 1926 г. ГКК дала уже указание общего порядка: ст. 407 ГК имеет в виду причинение вреда незаконными действиями должностных лиц в сфере их административной деятельности, а не в сфере осуществления учреждениями или предприятиями тех или иных входящих в круг их деятельности материально-хозяйственных задач<sup>3</sup>. На ту же точку зрения встала с первых лет ее развития также и практика Высшей арбитражной комиссии при СТО. Так, например, в определении комиссии от 1 февраля 1924 г. было указано: «...ст. 407 имеет в виду незаконные административные распоряжения должностных лиц ...а не действия, связанные с осуществлением госучреждением или предприятием возложенных на него хозяйственных функций»<sup>4</sup>.

Такому толкованию ст. 407 давала основание история ее составления, относившиеся к этой статье работы комиссии, выделенной ВЦИК РСФСР IX созыва для рассмотрения проекта ГК РСФСР<sup>5</sup>. Такое толкование оправдывается и соображениями по существу данного вопроса: когда дело идет об осуществлении государственным органом через посредство своих должностных лиц хозяйственного действия (заготовки, ремонт помещения и т. п.) или какой-нибудь технической операции (укрепление вывески или плаката на крыше здания, где помещается учреждение и т. п.), то чем, с точки зрения юридической, такого вида деятельность одного государственного органа отличается от однородной деятельности другого госу-

<sup>1</sup> Судебно-арбитражный бюллетень 1926 г., № 12—13, стр. 12.

<sup>2</sup> «Еженедельник советской юстиции», 1925 г., № 34, стр. 11—51.

<sup>3</sup> См. Х. И. Шварц. Значение вины в обязательствах из причинения вреда, Юриздат, 1939, стр. 61.

<sup>4</sup> Практика арбитражных комиссий, ч. 4, № 333.

<sup>5</sup> Стенографический отчет 4-й сессии ВЦИК IX созыва, бюллетень № 3.

дарственного органа? Почему за вред, причиненный в ходе осуществления такой деятельности одного госоргана — учреждения, неправильным действием его должностного лица, этот госорган должен отвечать лишь в случаях, особо предусмотренных законом, как о том говорит ст. 407 ГК, в то время как другой госорган — предприятие — несло бы ответственность во всех случаях такого причинения вреда?

Иначе обстоит дело в тех случаях, когда вред причинен в ходе деятельности, которая, по общему правилу, осуществляется именно государственными учреждениями и лишь в исключительных случаях возлагается на государственные предприятия: в ходе совершения «актов административного управления», как их называет Верховный суд СССР в постановлении Пленума от 10 июня 1943 г. Здесь — совершенно особая сфера деятельности государственных органов, сфера непосредственного воздействия путем актов, носящих характер обязательных к исполнению приказов, на поведение граждан, общественных организаций и других государственных органов. Для этой сферы вполне обосновано установление особых условий и особого порядка ответственности за вред, причиняемый неправильными действиями должностных лиц.

Разумеется, нет такого государственного органа, который совершал бы только «акты административного управления». Каждому государственному органу приходится осуществлять и некоторую хозяйственную деятельность, как, например, оборудование своего помещения, мероприятия для поддержания своего помещения в надлежащем состоянии, для обеспечения себя топливом и т. п. В ходе этой своей деятельности каждый государственный орган вступает в договоры с другими государственными органами, с государственными предприятиями, обслуживающими соответствующие потребности, а также с кооперативными организациями, иногда и с отдельными гражданами (например, если ремонт помещения производится хозяйственным способом). Ответственность всех государственных органов по обязательствам, возникающим из таких договоров, одинакова и притом не отличается от ответственности, которую несут в однородных случаях кооперативные или общественные организации или отдельные граждане: в силу п. 2 ст. 119 ГК РСФСР и соответствующих постановлений ГК других союзных республик всякий должник по обязательству отвечает за ущерб, который возникает для его кредитора, «если лица, на коих в силу закона или поручения... возложено исполнение обязательств, умышленно или по неосторожности вызвали или не предотвратили обстоятельства, сделавшего исполнение невозможным». Это — одинаковая для всех госорганов, а равно и для всех других участников социалистического гражданского оборота ответственность по обязательствам, возникающим из договоров, из плановых актов



или из законов. Это, как ее далеко неточно привык называть юридический язык, ответственность «за договорный вред».

Может, однако, случиться, что в ходе исполнения обязательств госоргана, возникших из планового акта или из договора госоргана с одним лицом, работник этого госоргана причинил вред другому лицу, которое не состояло в обязательственных отношениях с госорганом. Например, перевозочными средствами министерства доставлялись закупленные министерством стройматериалы, и при перевозке, вследствие неудачного размещения материалов на грузовой машине в соответствии с распоряжением работника, руководившего транспортной операцией, часть перевезенных материалов свалилась в пути с грузовой машины и причинила телесное повреждение гражданину, проходившему по улице. В этом случае госорган исполнял при посредстве своих транспортных работников обязательство из договора поставки строительных материалов, которым на госорган, покупателя материалов, возложена была обязанность доставки материалов со склада поставщика на свой склад. При осуществлении этой договорной обязанности госоргана его работник неумелым или непродуманным распоряжением причинил вред другому лицу, не состоящему в договорных отношениях с госорганом. Это так называемый **внедоговорный или деликтный вред**.

В приведенном примере деликтный вред причинен при осуществлении хозяйственной деятельности госоргана в связи с исполнением его договорной обязанности. Но такой же вред мог бы быть причинен и независимо от какого бы то ни было договора и вне сферы хозяйственных мероприятий госоргана: техническим действием его работника. Например, вред причинен работником госоргана, прикреплявшим праздничные плакаты к крыше дома, где помещается госорган, или работником, размещавшим на площадке приспособления для физических мероприятий, и т. п.

Во всех случаях причинения внедоговорного вреда хозяйственными или техническими действиями все госорганы несут одинаковую ответственность за причиненный вред и притом одинаковую ответственностью, какую несут в однородных случаях кооперативные и общественные организации, признанные юридическими лицами: согласно твердо установившейся судебной практике, всякое юридическое лицо отвечает за вред, причиненный его рабочими или служащими, поскольку не доказано, что органы этого юридического лица — управляющий трестом, директор нетрестированного предприятия, распорядитель кредитов бюджетного госоргана — не допустили никакой ошибки ни в выборе рабочего или служащего при приеме его на работу, ни в организации и осуществлении надзора за их деятельностью.

За внедоговорный же вред, противоправно причиненный хозяйственными или техническими действиями служащего, который является органом юридического лица, совершает в силу устава юридического лица от его имени правовые действия, юридические сделки, как, например, управляющий трестом, директор нетрестированного предприятия, распорядитель кредитов бюджетного юридического лица и т. п., — юридическое лицо отвечает, как за свои действия.

Таким образом, ответственность всех госорганов за «договорный вред», т. е. за вред, причиненный неисполнением обязательства, возникающего из договора, из планового акта или из закона, одинакова. Точно так же одинакова и ответственность всех госорганов за внедоговорный вред, если этот вред причинен в сфере хозяйственной деятельности госоргана или при совершении его работником технического действия. При этом между договорной ответственностью госорганов, как и всех юридических лиц, с одной стороны, и их внедоговорной ответственностью — с другой, есть существенное различие: ответственность юридического лица за «договорный вред» есть ответственность за вину рабочего или служащего, трудом которого должно было быть непосредственно обеспечено исполнение соответствующего обязательства. Поэтому, согласно п. 2 ст. 119 ГК, юридическое лицо освобождается от ответственности, если доказано, что рабочий или служащий, лицо, на которое, говоря словами п. 2 ст. 119 ГК, «возложено исполнение обязательства» юридического лица, «вызвал или не предотвратил обстоятельства, сделавшего исполнение невозможным», помимо своей вины, что на стороне рабочего или служащего нет ни умысла ни неосторожности.

Ответственность же юридического лица за деликтный вред, причиненный в сфере хозяйственной или технической деятельности юридического лица, есть ответственность за вину органов юридического лица, которая рассматривается как вина самого юридического лица и которая в данном случае заключается в ненадлежащем выборе или ненадлежащем надзоре за рабочим или служащим, причинившим вред. Поэтому юридическое лицо освобождается от такой ответственности, если доказано, что органы юридического лица не допустили ни ошибки, ни небрежности в выборе рабочего или служащего и в осуществлении надзора за ним.

Но среди различных видов деятельности государственных органов выделяется, как уже сказано, деятельность, образующая сферу административного управления. Для сферы этой деятельности и установлено положение ст. 407 ГК РСФСР и однородных постановлений ГК других союзных республик: в тех случаях, когда имущественный вред причинен неправиль-

ным действием должностного лица в ходе осуществления деятельности, представляющей собой административное управление, получает применение ст. 407 ГК: государственный орган отвечает за вред лишь при наличии особого постановления закона, устанавливающего для соответствующих случаев ответственность этого государственного органа.

Именно так разъяснило смысл ст. 407 и постановление Пленума Верховного суда СССР от 10 июня 1943 г., обобщившее всю предшествовавшую судебную практику по вопросам ответственности за деликтный вред. Согласно п. 4 этого постановления, ст. 407 применима лишь в тех случаях, когда вред причинен неправильными действиями в совершении акта, представляющего собой акт административного управления.

Однако ст. 407 говорит об ответственности не любого государственного органа, а государственного учреждения. Не обязывает ли это внести еще один ограничительный признак в определение круга действия ст. 407? Не значит ли это, что ст. 407 относится не ко всем советским госорганам, а лишь к тем, которые признаны учреждениями? Для того чтобы ответить на этот вопрос, надо уяснить себе, что означает в советском гражданском праве, да и в других отраслях советского права термин «учреждение», и какое значение имеет по существу выделение учреждений из круга всех государственных органов.

Термин «учреждение» употребляется в советском праве в разных значениях.

Прежде всего «учреждение» означает определенный структурный тип юридического лица. Ст. 13 ГК противопоставляет «учреждение» как один структурный тип юридического лица объединению лиц как другому структурному типу юридического лица. Объединение лиц предполагает, что для возникновения юридического лица физические лица или другие юридические лица объединяют определенные имущественные средства и участвуют затем в деятельности юридического лица на началах членства (например, граждане, входившие в состав профессионального союза или промысловые кооперативные артели, входящие в состав союза таких артелей). Учреждение как структурный тип юридического лица не требует объединения средств других лиц и не связано с понятием членства. Для возникновения учреждения достаточно обособления в установленном законом порядке известной имущественной массы, которая и начинает использоваться так, как если бы за ней стоял самостоятельный субъект гражданских прав и обязанностей. С этой точки зрения всякий государственный орган с правами юридического лица является учреждением: для его образования от единого фонда государственной собственности, в пределах и в порядке, установленных законом,

обособляется некоторая часть, некоторые определенные имущества, которые и вводятся в оборот, используются для осуществления стоящих перед данным госорганом задач в качестве имущества этого органа как юридического лица.

Но государственный орган может быть учреждением в другом смысле. Государственные органы, с точки зрения осуществляемых ими задач, распадаются на две большие категории: 1) государственные учреждения, 2) государственные предприятия. Государственным предприятием является государственный орган, основной задачей которого является непосредственное осуществление хозяйственной деятельности: производство, торговля, кредитование, страхование и т. п. Государственным учреждением признается всякий государственный орган, основной задачей которого является осуществление какой-либо из стоящих перед государством задач, кроме непосредственной хозяйственной деятельности (каковы: производство, торговля, транспорт и т. п.). Учреждением является государственный орган, осуществляющий задачи государства в области народного здоровья, в области народного образования, в области оказания помощи нетрудоспособным и неимущим гражданам, а равно и орган, непосредственно осуществляющий функции административного управления, в том числе функции планирования и регулирования деятельности государственных предприятий. Больница, университет, органы социального обеспечения и Министерство юстиции или Министерство государственной безопасности, а равно и хозяйственное министерство одинаково являются государственными учреждениями с точки зрения выполняемых ими задач.

Ввиду того, что государственные предприятия и государственные учреждения являются в равной мере органами Советского государства, лишь в разных сферах деятельности, осуществляющими единые задачи и цели Советского государства, понятно, что существуют и такие государственные органы, которые выполняют одновременно функции как учреждений, так и предприятий. Таков, например, Государственный банк СССР, который, будучи хозяйственным органом, выполняющим задачи краткосрочного кредитования и содействия (обязательного в силу закона) расчетам между социалистическими организациями, в то же время является учреждением, осуществляющим контроль исполнения государственными предприятиями их плановых заданий. Такое же соединение хозяйственных и административных функций имеет место в деятельности главных управлений хозяйственных министерств, если эти управления наделены хозрасчетными правами или переведены на хозрасчет. Эти главные управления осуществляют хозяйственную деятельность по сбыту продукции подчиненных им предприятий, по снабжению их, и в то же время



осуществляют административное управление, планируя и регулируя деятельность тех же предприятий и контролируя ход выполнения ими плановых заданий.

К только что сказанному следует добавить, что подавляющая масса государственных предприятий, по вполне понятным причинам, действует на началах хозяйственного расчета, в то время как подавляющее большинство государственных учреждений действует в качестве государственных органов, финансируемых в бюджетном порядке. Есть, однако, и отступления от этих общих начал: Государственный банк, согласно его уставу, является кредитным учреждением, т. е. органом, кредитующим, выполняющим хозяйственные функции, и в то же время учреждением, т. е. административным органом, и действует на началах хозяйственного расчета. Главное управление хозяйственного министерства не перестает быть частью министерства как государственного учреждения оттого, что это управление переведено на хозяйственный расчет. МТС выполняют важнейшие хозяйственные функции и финансируются в сметном порядке.

Различение государственных предприятий и государственных учреждений представляет немаловажный практический интерес в целом ряде случаев. Оно может иметь значение для разрешения вопросов налогового обложения (одни виды налогов и сборов взимываются только с предприятий, другие уплачиваются также и учреждениями; размеры налогов, взимаемых с учреждений и с предприятий, также не всегда одинаковы и т. д.), для исчисления наемной платы за арендуемые учреждениями и предприятиями помещения и т. п. Но принципиального значения, как видно из изложенного, оно не имеет.

Не имеет оно значения и для определения круга действия ст. 407. Ибо даже учреждение, основной задачей которого является осуществление актов административного управления, как, например, милиция и др., неизбежно осуществляет, как это уже сказано выше, и некоторую хозяйственную, например, производит ремонт своего помещения, уборку двора и т. п., а также осуществляет некоторые действия, которые нельзя признать хозяйственными, но которые в то же время не являются и актами административного управления, будучи неизбежными для каждого государственного органа техническими мероприятиями — укрепление на крыше и балконах занимаемого учреждением здания праздничных плакатов, украшений и т. п. Таким образом, центром тяжести ст. 407 ГК является не установление особых условий ответственности государственных учреждений, а установление особых условий ответственности за вред, причиняемый неправильным осуществлением актов административного управления. И если статья 407 говорит об ответ-

ственности учреждения за вред, причиняемый неправильным осуществлением должностными лицами таких актов, то это объясняется тем, что, по общему правилу, такие акты осуществляются при посредстве должностных лиц именно учреждениями. Но в тех случаях, когда учреждения осуществляют не акты административного управления, а акты хозяйственные или технические, они отвечают за вред, причиняемый их должностными лицами не по ст. 407, а по ст. 403 или по ст. 404 ГК по принадлежности.

В полном соответствии с этим Верховный суд СССР признал в 1943 г. воинскую часть ответственной по ст. 404 за причинение смерти гр-ну Савинову грузовой машиной автобатоальона, следовавшей для ремонта в ремонтные мастерские.

Наоборот, неправильным следует признать определение ГКК Верховного суда РСФСР по делу Перегудова, которым больница была признана свободной от ответственности за ненадлежащим образом произведенную операцию. ГКК сослалась при этом на то, что, в соответствии со ст. 407 ГК, учреждение может отвечать за вред, причиняемый неправильными служебными действиями должностных лиц лишь в случаях, особо указанных законом. Между тем производство операций есть не осуществление акта административного управления, а техническое действие больницы, и ст. 407 к вопросу об ответственности больницы за ненадлежаще произведенную операцию отношения не имеет.

Если решающим условием применения ст. 407 является не то, что вред причинен в сфере деятельности государственного учреждения, а то, что этот вред явился следствием неправильного осуществления должностным лицом акта административного управления, то неизбежно признать, что ст. 407 ГК подлежит применению и в тех случаях, когда акт административного управления осуществляется, по исключению из общего правила, в сфере деятельности не государственного учреждения, а государственного предприятия.

Во время Великой Отечественной войны государственные предприятия осуществляли обширную деятельность по противовоздушной обороне, ничем не отличавшуюся от такой же деятельности государственных учреждений и связанную с совершением целого ряда актов административного управления. Если бы таким актом, неправильно совершенным, был причинен имущественный ущерб физическому или юридическому лицу, то ответственность предприятия за этот ущерб наступила бы только при наличии условий, предусмотренных ст. 407 ГК, т. е., прежде всего, при условии существования специальной нормы закона, которая возлагала бы на предприятие ответственность за данный вид ущерба. То же следует сказать об ответственности, например, леспромхоза за

вред, который может быть причинен им при осуществлении обязанностей по тушению лесных пожаров, — обязанностей, исполнение которых связано с осуществлением целого ряда актов административного управления, вплоть до реквизиции противопожарных приспособлений.

Таким образом, для понимания подлинного значения ст. 407 понятие «учреждение» не имеет принципиального значения. «Учреждение» фигурирует в этой статье лишь потому, что именно в сфере деятельности учреждений, по общему правилу, и осуществляются акты административного управления. А понятие акта административного управления и есть то, чем вызвано к жизни и рационально оправдывается постановление ст. 407.

Изложенное устраняет и то значение, какое обыкновенно придается при толковании статьи 407 уяснению понятия «должностное лицо». Толкуя статью 407, обыкновенно указывают, что в понятие «должностного лица» в ст. 407 должно быть вложено то же содержание, какое придано этому понятию прим. 1 к ст. 109 УК РСФСР<sup>1</sup>. Между тем если центральным моментом, определяющим круг действия статьи 407, является характер акта административного управления, присущий неправильно осуществленному и причинившему ущерб действию работника госоргана, то не представляется существенным, совершено ли такое действие, как это чаще всего бывает, служащим, принадлежащим в силу прим. 1 к ст. 109 УК, к числу должностных лиц, подчиненных данному госоргану, или это действие совершено служащим, не являющимся должностным лицом, либо рабочим, на которых в виде исключения из общих правил, но в установленном порядке управомоченным на то лицом, было возложено осуществление акта административного управления. При таких условиях работник госоргана, не относящийся в силу прим. 1 к ст. 109 УК к числу должностных лиц, ничем не отличается от тех, которые признаются в силу того же постановления должностными лицами. Акты административного управления, связанные с осуществлением мер противоздушной обороны, нередко совершались служащими, которых прим. 1 к ст. 109 УК к числу должностных лиц не относит, или рабочими. Тем не менее эти акты подпадали под действие ст. 407, как и все акты административного управления вообще.

В связи с определением круга действия статьи 407 в советской юридической литературе иногда возникал еще один вопрос: как отграничить акт административного управления от других действий советских государственных органов? Зна-

<sup>1</sup> См. Гражданское право, учебник для юридических институтов под редакцией М. М. Агаркова и Д. М. Генкина, Юриздат, 1944 г., ч. 1, стр. 334.

чение этого вопроса тем более существенно, что, как уже указано выше, нет ни одного государственного органа, который совершал бы исключительно акты административного управления. Каждый госорган осуществляет и некоторую хозяйственную деятельность, обслуживая свои же потребности. Ни один госорган не может не совершать и чисто технических операций, обеспечивая материальную обстановку своей деятельности.

Но, кроме того, существуют, как уже указано, и такие государственные органы, на которые законом возложено осуществление актов административного управления наряду с хозяйственными действиями, направленными на удовлетворение уже не потребностей данного государственного органа, а потребностей других лиц — граждан или других социалистических организаций. Такие государственные органы являются по своим задачам одновременно и учреждениями и предприятиями. К одним из ежедневно многократно совершаемых действий этих госорганов должна применяться ст. 407 ГК, ибо эти действия представляют собой акты административного управления, которые, по общему правилу, совершаются учреждениями; к другим действиям этих госорганов статья 407 применена быть не может: это действия, из каких обыкновенно складывается хозяйственная деятельность государственного предприятия. Так, например, Государственный банк СССР осуществляет важнейшую деятельность проверки выполнения хозорганами плановых заданий. Он осуществляет эту деятельность в ходе расчетных и кредитных операций хозорганов в банке. Но самые операции, — как расчетные, так и кредитные — это хозяйственные операции; из участия в таких операциях складывается хозяйственная деятельность Государственного банка. Понятно, что отделение актов административного управления от хозяйственных актов такого госоргана, как Государственный банк, представляет большой практический интерес.

В литературе предлагались различные характеристики актов административного управления, совершаемых государственными органами. Некоторые юристы выдвигали в качестве решающего признака этих актов их безвозмездный характер. На гражданина или социалистическую организацию, к которым обращен акт административного управления, не возлагается, в связи с этим актом, никаких имущественных обязанностей.

Однако другими в литературе замечено, что безвозмездность не есть решающий признак акта административного управления. Государственные библиотеки безвозмездно предоставляют книги в пользование граждан. Но кто назовет



предоставление гражданину книги актом административного управления со стороны библиотеки? Государственные лечебные учреждения оказывают гражданам бесплатную медицинскую помощь. Но едва ли, после вынесения Пленумом Верховного суда СССР постановления от 10 июня 1943 г. и при наличии ряда цивилистических исследований о деликтных обязательствах, кто-нибудь согласится считать, как это предлагала ГКК Верховного суда РСФСР, произведенную больницей безвозмездную операцию актом административного управления. С другой стороны, деятельность милиции в отдельных случаях в известном смысле не безвозмездна — определенный сбор взимается при прописке граждан в месте их постоянного или временного проживания, при выдаче паспортов и т. п. Однако никто не сомневается в том, что соответствующие действия милиции являются актами административного управления.

Не может быть признан решающим признаком акта административного управления, как на то указывали иногда в литературе, и монопольный характер тех или иных действий, совершаемых государственным органом. Конституция СССР и ряд основанных на ней законодательных актов установили монополию государства в целом ряде отраслей хозяйственной деятельности, но от этого эта деятельность не перестала быть хозяйственной деятельностью, а отдельные акты, из которых эта деятельность складывается, не стали актами административного управления. Эксплуатация железных дорог общего пользования составляет в СССР монополию государства. Но разве транспортные операции железных дорог — это акты административного управления? Монополия внешней торговли есть неотъемлемый принцип экономического строя СССР. Но разве импортные и экспортные сделки, совершаемые объединениями, состоящими в ведении Министерства внешней торговли СССР, представляют собой акты административного управления? Отрицательный ответ на последние два вопроса не может, думается, вызывать сомнений.

Таким образом, ни безвозмездность, ни монопольный характер совершения определенных действий не превращает этих действий в акты административного управления.

★ Черта, которая присуща акту административного управления, и только ему, заключается в том, что этот акт есть приказ, обращаемый данным государственным органом к другим государственным органам, к общественным организациям или к гражданам и подлежащий безоговорочному исполнению. акт, выражающий не равенство воле того, от кого он исходит, и того, к кому он обращен, а подчинение законом воли того, к кому акт обращен, воле того, от кого он исходит.

Понятно поэтому, что в приведенном выше деле Верховный суд СССР не признал совершенным в сфере осуществления актов административного управления действие воинской части,

пробл. в сов. гос. правах

которым была причинена смерть гр-ну Савинову. Распоряжением компетентного должностного лица машина автобатальона была отправлена в ремонт. По пути к месту производства ремонта машиной автобатальона была причинена смерть гр-ну Савинову. Но где же здесь акт административного управления? Где приказ автобатальона, которому обязаны подчиняться граждане, общественные или государственные организации?

Понятно, что не всегда приказ выражен прямыми словами. Иногда он отдается вовсе без слов: милиционер, регулирующий уличное движение, ограничивается жестом, но его действия представляют собой приказ, подлежащий безусловному исполнению.

Возможны и случаи, когда акт административного управления по содержанию своему имеет хозяйственное значение. Например, Главное управление хозяйственного министерства утверждает размер оборотных средств хозоргана на данный год. Тем не менее и здесь ясен характер акта административного управления, акта, при помощи которого воля определенного государственного органа — главного управления, односторонне, т. е. независимо от других волей и притом с обязательной для других силой определяет известное положение для другого государственного органа, для определенного хозоргана. Такие же хозяйственного содержания акты административного управления совершаются и в отношении общественных организаций, а также в отношении граждан, например, назначение пенсии в определенном размере. Всем этим актам наряду с их хозяйственным содержанием присуща и другая черта: они представляют собой приказ, обязательный для всех других госорганов, общественных организаций и граждан.

---

### Г л а в а Ш

## УСЛОВИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЗА ИМУЩЕСТВЕННЫЙ ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ

Устанавливая ответственность государственных органов за имущественный вред, причиненный должностными лицами в ходе осуществления ими актов административного управления, ст. 407 ГК имеет в виду — и прямо на это указывает — вред, причиненный не правильными служебными действиями должностных лиц.

Что такое «служебные» действия? Под «служебными» действиями в данном случае понимаются действия, из которых складывается соответствующий акт административного управления, действия, неотделимые от этого акта, осуществление которого входит в круг обязанностей, возложенных государственным учреждением или предприятием на лицо, причинившее вред. Действие, совершенное при исполнении служебных обязанностей, не есть служебное действие, и к случаям вреда, причиненного таким действием, статья 407 не относится: за такой вред в любом случае отвечает только его непосредственный причинитель. Так, за вред, причиненный повреждением имущества при описи его судебным исполнителем, суд не отвечает не потому, что не существует особого постановления закона об ответственности суда в подобных случаях, как того требует статья 407 для ответственности государственного учреждения, а потому, что такой закон не мог бы быть издан в соответствии со статьей 407; повреждение имущества при описи его есть не служебное действие, а действие, совершенное при исполнении служебных обязанностей. То же следует сказать и о случаях повреждения одного имущества данного лица при конфискации или реквизиции другого принадлежащего ему имущества. Наоборот, за неправильное производство самой конфискации государство несет ответственность по ст. 21 Сводного закона о реквизициях и конфискациях: реквизиция и конфискация представляют собой акты административного управления, а лицо, которое производит реквизицию или конфискацию в силу возложен-

ных на него обязанностей, совершает служебное действие. Ответственность же за вред, причиненный неправильными действиями должностного лица в ходе осуществления такого акта, возложена на государство названным Сводным законом о реквизициях и конфискациях. Точно так же в силу названной ст. 21 Сводного закона о реквизициях и конфискациях государство несет ответственность за вред, который должностное лицо причинило повреждением неправильно конфискованного имущества при осмотре его, перемещении и т. п. Осмотр конфискуемого имущества, его перемещение неразрывно связаны с актом конфискации. И если было конфисковано имущество, не принадлежащее лицу, в отношении которого вынесен соответствующий приговор, и притом это имущество было повреждено действиями, необходимыми для самого осуществления конфискации, при перевозке его и т. п., то конфискация произведена неправильно в двояком смысле: 1) конфисковано имущество, не подлежащее конфискации, 2) имущество это повреждено неправильным осуществлением лицом, производившим конфискацию, действий, необходимых для ее осуществления.

Разумеется, возможны и случаи, когда имущественный ущерб возникает для физического или юридического лица в результате вполне правильного осуществления работником госоргана акта административного управления. Для некоторых из таких случаев закон устанавливает возмещение государством понесенного гражданином или социалистической организацией ущерба. Так, например, ст. 96 Ветеринарного устава РСФСР предусматривает выплату вознаграждения собственникам животных, убитых вследствие заболевания заразной болезнью или павших вследствие сделанных им прививок, и за уничтоженные в связи с эпизоотией предметы.

Понятно, что уничтожение животных, пораженных заразной болезнью, есть не «неправильное», а благодетельное с общественной точки зрения действие и действие, составляющее предмет не только права, но и обязанности органов ветеринарной службы. Но государство не сочло возможным налагать на собственника заболевшего животного имущественное бремя мероприятия, осуществляемого в общегосударственных интересах, и закон установил обязательную выплату вознаграждения собственнику убитого животного.

Во всех таких случаях дело идет не о возмещении деликтного вреда, а о вознаграждении за ущерб, причинение которого оказывается неразрывно связанным с осуществлением общепольного мероприятия. Предусматривая организацию и проведение таких мероприятий, закон в определенных случаях устанавливает и право на вознаграждение лиц, которым осуществление этого мероприятия принесет вместе с благом, общим



для всех граждан нашей страны, также и имущественный ущерб.

В ст. 407 ГК речь идет о случаях другого рода: о случаях, когда вред причинен неправильным действием лица, подчиненного госоргану и совершающего «акты административного управления».

Понятно, что возникает вопрос: что значит «неправильное» действие?

Понятно, что неправильным должно быть прежде всего признано действие противозаконное. В этом сходятся все суждения, высказанные по данному вопросу в советской цивилистической литературе. Следует думать, что неправильным должно быть признано и действие, противное правилам социалистического общежития, противное тем принципиальным положениям вообще, которые закреплены ст. 130 Сталинской Конституции.

«Неправильным», т. е. противоправным, может быть не только положительное действие, но и упущение или бездействие, если закон прямо обязывает к совершению определенного действия или если несовершение известного действия противоречит принципиальным положениям, закрепленным ст. 130 Конституции СССР.

Но следует ли относить к числу неправильных действий, о которых речь идет в ст. 407 ГК, также и действия нецелесообразные, неправильные с точки зрения технической или, если позволительно так выразиться, житейски-технической? На этот вопрос литература единодушного ответа не дает.

Нельзя не заметить, что большого практического значения тот или иной ответ на только что указанный вопрос не имеет. В самом деле, статья 407 говорит, что за вред, причиненный неправильным действием, совершенным в ходе осуществления акта административного управления, государственный орган отвечает лишь в тех случаях, когда такая ответственность установлена особым законом. При этом все, кто толковал статью 407, относят к числу неправильных действий действия противоправные. Неужели же кому-нибудь придет мысль, будто в тех случаях, когда вред причинен не противоправным, а лишь нецелесообразным действием, совершенным в процессе осуществления акта административного управления, государство несет ответственность за вред, хотя бы особый закон о такой ответственности издан не был?

Можно думать, что мысль о таком толковании ст. 407 не явится ни у кого: слишком ясно, что если даже за вред, причиненный противоправным действием, согласно ст. 407, государственный орган отвечает лишь при наличии особого соответствующего постановления закона, то нельзя думать, что в тех случаях, когда вред причинен лишь нецелесообразным, но не противоправным действием, совершенным лицом, осуще-

ствляющим акт административного управления, государство отвечает независимо от существования особого о том закона. Слываком ясно, что борьба с противоправными действиями, борьба за законность стоит в качестве задачи закона и правосудия впереди важной, разумеется, самой по себе, задачи воспитания в гражданах общекультурных навыков, обеспечивающих целесообразное их поведение в различных жизненных положениях. Если же превратное толкование статьи 407 в только указанном смысле очень мало вероятно, то вопрос об отнесении статьей 407 нецелесообразных действий к числу «неправильных» утрачивает свое значение, ибо в каждом из особых законов, предусмотренных статьей 407, охарактеризовано, разумеется, то действие, за причинение вреда которым на государственный орган возлагается имущественная ответственность.

Эти законы имеют в виду действия противоправные: ст. 211 Сводного закона о реквизиции и конфискации говорит об ответственности государства за незаконную конфискацию<sup>1</sup>. Ст. 4 постановления ВЦИК и СНК РСФСР 16 января 1928 г. «Об ответственности за убытки, причиненные незаконным вмешательством органов власти в деятельность кооперативных организаций» устанавливает ответственность органа власти за убытки, причиненные кооперативной организации неправильными действиями подчиненных ему должностных лиц, нарушающих названное постановление<sup>2</sup>.

Ст. 12 Положения об управлении морскими портами устанавливает ответственность порта за задержание судна без законных к тому оснований.

Ст. 7 Положения о государственных морских лоцманах имеет в виду, очевидно, противоправные действия лоцмана, ибо «виновными» могут быть только противоправные действия, причиняющие вред, а эта статья говорит об ответственности порта за виновные действия лоцмана, которым причинена авария<sup>3</sup>.

Другие предусматриваемые ст. 407 «особые постановления закона» также прямо указывают на то, что дело идет о действиях противоправных. Но если бы тот или иной «особый закон» такого указания и не содержал, следует думать, что при отсутствии противоположного указания ответственность государственного органа устанавливалась бы этим законом все же только для случаев причинения вреда противоправными действиями лица, осуществляющего акт административного управления. Иначе ответственность государственных органов была бы чрезмерно расширена по сравнению с теми предела-

<sup>1</sup> СУ 1927 г. № 38, ст. 248.

<sup>2</sup> СУ 1928 г. № 11, ст. 101.

<sup>3</sup> СЗ 1927 г. № 10, ст. 101.

ми, которые ей ставит общий смысл ст. 407, а инициатива работников отдельных госорганов была бы без нужды связана: ее сковывало бы опасение нецелесообразным действием возложить ответственность на госорган и отвечать самому перед государственным органом в порядке регресса.

Итак, неправильное служебное действие, о котором идет речь в статье 407, — это действие противоправное. Но должно ли это действие быть также и виновным? Ст. 407 ГК этого не говорит.

Совершенно очевидно, что не всякое противоправное действие является в то же время действием виновным. Противоправность есть признак, объективно присущий действию как проявление воли во вне. Как уже сказано, действие противоправно, если оно противно закону или принципиальным положениям закрепленным ст. 130 Сталинской Конституции. Такое действие может быть совершено умышленно или по неосторожности. Умысел и неосторожность — это разные степени вины как состояния сознания и воли правонарушителя. Точно так же противоправное действие может быть совершено и без умысла и без какого бы то ни было проявления неосторожности. Должностное лицо совершило определенное действие в полном соответствии с полученной инструкцией, в копию которой, препровожденную этому должностному лицу, вкралась, однако, ошибка. Совершенное должностным лицом действие противоречит действительному смыслу обязательной для него инструкции, оно противоправно. Но, очевидно, оно невиновно. Ибо должностное лицо действовало в полной уверенности в том, что оно точно исполняет инструкцию, тщательно им изученную и правильно понятую в той — содержащей ошибку — копии, в которой инструкция была ему препровождена. Из возможного несовпадения в одном действии признаков противоправности и виновности неизбежно вытекает вопрос: должно ли действие, предусмотримое статьей 407, быть только противоправным или оно, кроме того, должно быть и действием виновным?

М. М. Агарков в учебнике гражданского права говорит: «Слово» «неправильность», которое употреблено статьей 407, не вполне ясно. Следует считать, что им имеется в виду вина должностного лица, т. е. умышленное или неосторожное причинение им вреда посредством неправомерного действия»<sup>1</sup>.

Нам кажется более правильным другой взгляд, ранее уже высказывавшийся в советской цивилистической литературе, а именно: ответственность государства не обусловлена виной причинителя вреда.

Правда, ст. 403 ГК, которая рассматривается судебной практикой и юридической литературой, как общее положение

<sup>1</sup> Гражданское право, учебник для юридических институтов, Юриздат, 1944 г., ч. I, стр. 335.

нашего законодательства о деликтной ответственности, устанавливает принцип ответственности за виновно причиненный деликтный вред. И в литературе не раз высказывалась мысль, будто все остальные статьи главы XIII части «Обязательственное право» исходят из этого принципа, поскольку буквальный смысл той или иной статьи, как, например, буквальный смысл статьи 404, не указывает на отступление от него.

Вина является, по общему правилу, также и основанием ответственности за чужие действия — лицо, обязанное нести надзор за недееспособным, отвечает за противоправно причиненный недееспособным вред, поскольку не доказано, что это лицо не могло предотвратить причинение вреда недееспособным. Точно так же родители и попечители, отвечающие за вред, противоправно причиненный несовершеннолетним, наряду с ним самим, освобождаются от ответственности за такой вред, если доказано, что они не могли предотвратить причинение вреда несовершеннолетним. На тех же началах, как уже указано выше, построена ответственность юридического лица за вред, противоправно причиненный рабочими и служащими.

Во всех этих случаях лицо, ответственное за вред, причиненный чужими действиями, отвечает за свою вину: за вину в ненадлежащем надзоре, а поскольку дело идет об ответственности юридических лиц, за вину органа в ненадлежащем выборе или ненадлежащем надзоре за рабочими или служащими, которая рассматривается как вина самого юридического лица.

Но ст. 407 ГК есть специальный закон. Она регулирует последствия причинения вреда противоправными действиями особого рода: противоправными действиями, совершенными в ходе административного управления. Она стоит рядом со ст. 403 ГК и не есть ни частный случай, который обнимался бы общим положением ст. 403, ни исключением из нее. Она — специальный закон, и для ее толкования статья 403 данных не сообщает. Данные, дополнительные к буквальному смыслу статьи 407, сообщают: 1) история ее составления; 2) содержание тех «особых постановлений закона», которые изданы в соответствии со ст. 407 ГК.

Проект ГК исходил из общего признания ответственности государственных органов за вред, причиненный неправильными действиями лиц, осуществляющих акты административного управления. Комиссия, выделенная ВЦИК для рассмотрения проекта кодекса, «исходя из опасения, что это может наложить большую ответственность на госучреждения и считая, что в отдельных законах у нас такая ответственность предусмотрена, установила, что эта ответственность должна быть пред-



усмотрена особым законом, а как общее правило, сейчас она очень опасна»<sup>1</sup>.

Таким образом, высказавшись против неограниченной ответственности госорганов в случаях, предусматриваемых нынешней ст. 407 ГК, Комиссия ВЦИК внесла лишь одно, разумеется, весьма существенное ограничение этой ответственности: госорган отвечает за имущественный вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных лиц, лишь в случаях, особо указанных законом. Никаких других добавлений или ограничений принципа ответственности, выраженного проектом статьи 407, комиссия не внесла. А мотивом внесенного ограничения служили единственно соображения финансовые, которые не могли не играть существенной роли в момент создания ГК РСФСР, когда ни финансовая мощь Советского государства, ни политическая и деловая зрелость его аппарата еще не стояли на том высоком уровне, которого они достигли в дальнейшем. А если это так, то какими соображениями может оправдываться ограничение сферы применения ст. 407 путем ее толкования, не обосновываемого и редакцией этой статьи?

Но если ни редакция, ни история составления статьи 407 не обосновывают такого сужения сферы ее действия, то «особые законы», изданные в соответствии со ст. 407, своим содержанием исключают возможность такого сужения.

Правда, ст. 11 лоцманского устава предусматривает ответственность порта за аварии, причиненные по вине лоцмана. Но в лице того же порта государство, в силу ст. 12 Положения об управлении морскими портами, отвечает за незаконное, хотя бы и невиновное задержание судна начальником порта.

Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 16 января 1928 г. об ответственности за убытки, причиненные незаконным вмешательством органов власти в деятельность кооперативных организаций, устанавливает ответственность государства за убытки, причиненные таким вмешательством, только в случаях, когда вина должностного лица признана в уголовном или дисциплинарном порядке. А Сводный закон о реквизиции и конфискации от 28 марта 1927 г. говорит об ответственности государства за незаконную конфискацию, не требуя, чтобы соответствующие незаконные действия были также и виновными.

Таким образом, одни из «особых постановлений закона», изданных в соответствии со ст. 407 ГК, устанавливают ответственность госорганов только за причинение вреда противоправным действием, виновно совершенным в процессе осуществления административного управления, другие «особые

<sup>1</sup> Стенографический отчет 4-й сессии ВЦИК IX созыва, бюллетень № 8, стр. 19.

постановления закона» не требуют наличия вины лица, причинившего такой вред, так же как не требует его и постановление самой статьи 407. Отсюда неизбежен вывод: вина лица, причинившего вред противоправным действием в процессе осуществления административного управления, не есть необходимое условие ответственности госоргана за этот вред. Вина должна быть в наличии лишь в тех случаях, для которых ее требует «соответствующий особый закон».

Иное следует сказать об условиях регресса госоргана, возместившего вред, причиненный неправильным осуществлением акта административного управления, к лицу, которое этот вред причинило. Регресс, который прямо предусмотрен ст. 407, предполагает вину лица, причинившего вред. Ибо этот регресс опирается, по существу, не на статью 407, а на статью 403, и мог бы осуществляться госорганом и при отсутствии соответствующего упоминания в статье 407. В самом деле, госорган отвечает за вред, причиненный, конечно, не им, госорганом, а работником, который ему подчинен. Особый закон возложил такую ответственность на госорган, ибо иначе потерпевший не мог бы получить возмещения вреда или, по крайней мере, полного возмещения вреда в тех очень частых случаях, когда такое возмещение оказалось бы непосильным для лица, причинившего вред.

Но в конечном итоге ответственность за вред должен понести тот, кто его причинил — в этом воспитательное значение деликтных обязательств. Следовательно, госорган вправе осуществить право регресса к лицу, вместо которого он, в соответствии с особым законом, возместил вред потерпевшему.

Однако это лицо, как и всякое лицо, доколе закон не сказал иного, отвечает за причиненный им вред лишь в случаях, когда этот вред причинен виновно. Следовательно, и удовлетворение регрессного иска госоргана может иметь место лишь в случаях, когда вред, предусмотренный статьей 407, был причинен виновно. И следовательно, возможны случаи, когда госорган, возместив вред, причиненный противоправным действием должностного лица в сфере осуществления актов административного управления, не может предъявить регрессного иска к причинителю вреда, ибо противоправное действие, которым этот последний причинил вред, не было действием виновным.

К такому выводу обязывает сочетание ст. 407 со ст. 403 ГК, от основных начал которой в вопросе о праве регресса госоргана статья 407 не отступает.

Статья 407 дает лишь два особых указания о праве регресса госоргана: 1) регресс может быть осуществлен в порядке начета на лицо, причинившее вред; 2) размер взыскиваемой в порядке регресса суммы совпадает с размером суммы, уплаченной госорганом в возмещение вреда.

---

## Глава IV

### ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОТЕРПЕВШИМ СВОЕГО ПРАВА НА ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА

Ст. 407 ГК установила некоторые процессуальные правила для осуществления потерпевшим своего права на возмещение вреда, предусмотренного этой статьей. Эти правила заключаются в следующем: 1) потерпевший обязан своевременно обжаловать неправильные действия, причинившие ему вред; 2) неправильность действия, причинившего вред, должна быть признана судебным или административным органом.

Правило о «своевременном обжаловании» вызвало некоторые сомнения у лиц, комментировавших ст. 407 ГК в советской юридической литературе. Что, в самом деле, означает слово «своевременно»?

В ст. 223 ГК говорится о том, что подрядчик обязан своевременно предупредить заказчика о недоброкачественности доставленных заказчиком материалов и о других обстоятельствах, грозящих прочности или годности работы, под страхом ответственности за убытки, которые заказчик понесет вследствие указанных обстоятельств.

Понятно, что при применении ст. 223 «своевременность» предупреждения подрядчиком заказчика определяется каждый раз, исходя из обстоятельств данного дела. И также понятно, что перенесение такого понимания выражения «своевременно» в сферу применения статьи 407 поставило бы право потерпевшего на получение предусмотренного ст. 407 вознаграждения, право, полное не только имущественного, но и важнейшего политического содержания, в зависимость от оценки судом «своевременности» обжалования. Кроме того, возможно, что в целом ряде случаев срок, в который обжалование признавалось бы своевременным, оказался бы короче общего установленного срока исковой давности для предъявления требования к государству. А это было бы попыткой ограничить значение статьи 407, попыткой, не согласной ни с ее общим значением, ни с историей ее составления.

Поэтому следует согласиться с теми, кто считает, что своевременным должно признаваться обжалование в течение давностного срока. Это подтверждается тем, что сроки для обжа-

лования различных действий в советском законодательстве устанавливаются всегда точной, если статья 407 соответствующего точного постановления не содержит, а говорит лишь о «своевременном» обжаловании, то, очевидно, она имеет в виду некоторый точно установленный срок, которому и должен соответствовать срок обжалования. А не создавая необоснованного и ненужного ущемления прав потерпевшего, таким сроком можно признать только срок, в который потерпевший вправе осуществить свое требование к государству, в порядке предъявления иска, т. е. срок исковой давности.

Второе процессуальное постановление ст. 407 касается органа, который должен признать неправильность обжалованного судебного действия работника госоргана, причинившего вред в сфере осуществления актов административного управления. Какой орган является тем «подлежащим административным или судебным органом», о которых говорит статья 407? Литература не всегда дает одинаковый и не всегда вполне ясный ответ на этот вопрос. Так, в учебнике гражданского права 1938 г. было сказано: «Прежде чем (подчеркнуто нами. — Е. Ф.) требовать возмещения вреда, потерпевший должен подать жалобу на неправильные действия лица, причинившего ему вред»<sup>1</sup>. Учебник гражданского права 1944 г. уже несколько менее определенно указал: «Ответственность по ст. 407 наступает лишь в том случае, если неправильность действия была (подчеркнуто нами. — Е. Ф.) признана подлежащим судебным или административным порядком»<sup>2</sup>. Повидимому, имеется в виду жалоба, предшествующая обращению в суд с иском о возмещении понесенного вреда. Думается, хотя это и не сказано прямо, такой же смысл имеет указание тов. Шварца на то, что «для установления неправильности вредоносного действия необходимо, чтобы характер действия мог быть установлен подлежащим органом власти, поэтому возмещение вреда связывается (подчеркнуто нами. — Е. Ф.) с признанием действия неправильным со стороны этого органа»<sup>3</sup>.

Понятно, что жалоба, предшествующая обращению в суд, может быть принесена в административном порядке.

Но ст. 407 говорит о признании неправильными действий, причинивших вред, подлежащими административными или судебным органом. Что же это за «подлежащий» судебный орган, обращение к которому с жалобой на действие, причинившее вред, должно предшествовать предъявлению иска о возмещении этого вреда государством?

<sup>1</sup> Гражданское право, учебник для юридических институтов, Юриздат, 1938 г., ч. 2, стр. 410.

<sup>2</sup> Гражданское право, учебник для юридических институтов, Юриздат, 1944 г., ч. 1, стр. 335.

<sup>3</sup> Х. И. Шварц, Значение вины в доказательствах из причинения вреда, Юриздат, 1939 г., стр. 58.



Очевидно, что это может быть суд, выносящий приговор по уголовному делу в тех случаях, когда неправильное действие должностного лица является преступным. Поэтому те, кто подробно обосновывает мысль о необходимости предъявления иска признания «неправильности» действия, причинившего вред, считают, что это признание может исходить только от суда, рассматривающего уголовное дело по обвинению причинителя вреда в том или ином преступлении (или от дисциплинарного суда, если бы он существовал).

Однако возможны и случаи, когда «неправильное» действие должностного лица не является преступным действием и даже не является виновным, однако особый закон возлагает на государство ответственность за причиненные таким действием убытки, как это имеет место, например, в Сводном законе о реквизициях и конфискациях, в Положении об управлении морскими портами и др. В этих случаях, очевидно, что судом, который должен признать неправильность действий должностного лица, причинившего вред в ходе осуществления акта власти, должен быть суд, в котором предъявлен иск к госоргану о возмещении вреда. Этот суд рассматривает вопрос о неправильности действия должностного лица как условие ответственности госоргана, предварительного судебного решения о неправильности действия должностного лица в этом случае не будет. Ибо странно было бы требовать, чтобы при отсутствии в действиях должностного лица признаков преступного деяния потерпевший должен был один раз обращаться в суд с установительным иском о признании неправильности действия должностного лица, а затем во второй раз предъявлять в том же суде иск о возмещении ему убытков, причиненных установленными судом неправильными действиями. Это было бы ненужным затруднением для потерпевшего, ненужной проволочкой, не согласной с общим смыслом статьи 407. А если это так, то нет препятствий и к тому, чтобы гражданский иск был предъявлен к госоргану в порядке ст. 14 УПК в суде, рассматривающем уголовное дело работника этого госоргана.

---

## Глава V

### ОСОБЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ЗАКОНА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЯЕМЫЙ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ, И ПРАКТИКА ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

Статья 407 устанавливает ответственность государственных органов «лишь в случаях, особо указанных законом». Круг этих случаев сложился постепенно по мере издания, после введения в действие ГК, специальных постановлений об ответственности государства. Одно из таких постановлений, применяемое на практике чаще других: постановление ВЦИК РСФСР от 6 апреля 1928 г., было включено в ГК и превратилось в его ст. 407а. Позволительно с него и начать обзор специальных постановлений закона об ответственности государства.

Статья 407а говорит: «Учреждение отвечает за служебные действия должностных лиц, совершенные последними в пределах их компетенции и допущенные ими по службе упущения, признанные подлежащим судебным или административным органом неправильными, незаконными или преступными в тех случаях, когда потерпевший сдал имущество (в частности, денежные суммы), учреждению или должностному лицу во исполнение требований закона или судебного решения, приговора, определения, либо основанного на них или на правилах внутреннего распорядка государственного учреждения распоряжения должностного лица. Учреждение отвечает на тех же основаниях в тех случаях, когда имущество (в частности, денежные суммы) сдано в пользу потерпевшего».

Это постановление, по распространенному взгляду нашей литературы, устанавливает один из случаев, особо указанных в законе, о которых говорит ст. 407 ГК, — ответственность по ст. 407а есть, по общепринятому взгляду, частный случай действия ст. 407 ГК<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. Гражданское право, учебник для юридических школ, 1940 г., ч. 1, стр. 334; Шварц, назв. соч., стр. 59—60.

С таким пониманием ст. 407а трудно согласиться, ибо в ст. 407а речь идет об ответственности госоргана не за деликтный вред, а за неисполнение обязательства, а именно обязательства хранить и передать имущество, «сданное учреждению или должностному лицу во исполнение требований закона или судебного решения, приговора, определения, либо основанного на них или на правилах внутреннего распорядка государственного учреждения, распоряжения должностного лица». Ст. 407а есть разновидность случаев, предусмотренных не ст. 407, а п. 2 ст. 119 ГК: должник—государственный орган не исполняет обязательства потому, что лицо, на которое возложено исполнение обязательства, совершило действие или допустило бездействие, признанное подлежащим судебным или административным органом, неправильным, незаконным или преступным, например, растратило или не предохранило от порчи или расхищения сданное государственному органу имущество.

Но если это так, то для чего было издавать постановление, которое затем стало ст. 407а? Издание этого постановления (которому предшествовали соответствующие разъяснения Верховного суда РСФСР от 21 февраля 1927 г. и циркуляр НКЮ и Наркомвнудела РСФСР от 26 апреля того же года) было весьма целесообразно, ибо между п. 2 ст. 119 ГК, с одной стороны, и ст. 407а — с другой, есть существенное различие. Будучи частным случаем п. 2 ст. 119, ст. 407а содержит и существенное от него отступление: постановление п. 2 ст. 119 ГК исходит из вины лица, на которое возложено исполнение обязательства должника; показав, что такая вина отсутствовала, должник освобождается от ответственности за неисполнение обязательства, — между тем ст. 407а устанавливает ответственность государства за вред, причиненный неисполнением обязательства учреждения вследствие не только «преступного» и, следовательно, виновного действия должностного лица, но и вследствие его действия «незаконного», которое, как уже сказано выше, может быть и не виновным, и даже вследствие «неправильного» действия должностного лица, которое, очевидно, может и не быть незаконным. «Неправильное действие» в ст. 407а, очевидно, не есть синоним незаконного действия, ибо оно названо наряду с этим последним и может быть понимаемо только как действие, своей нецелесообразностью лишившее учреждение возможности выполнить обязательство. Таким образом, ст. 407а есть не одно из особых постановлений об ответственности государственных органов за деликтный вред, предусмотренных ст. 407 ГК, а особое постановление об ответственности государственных органов за неисполнение обязательства. Со

статьей 407 ее роднит лишь то, что, так же как и эта последняя, ст. 407а не возводит вину должностного лица в необходимое условие ответственности государственного органа. В ст. 407 и в ст. 407а закон одинаково возлагает на госорган ответственность за вред, причиненный как виновным, так и невиновным действием должностного лица, если наличествуют другие предусмотренные названными статьями условия. В этом особенность названных статей. В этом расширение ответственности госорганов по сравнению с установленными советским гражданским правом общими началами ответственности по принципу вины как за деликтный вред, так и за вред, причиняемый неисполнением обязательств. В этом одно из проявлений чуткой заботы Советского государства об интересах граждан, так же как и об интересах социалистических организаций. Ибо ст. 407а обнимаются случаи причинения вреда, с которыми может столкнуться очень широкий круг граждан и организаций. Сюда входят не только случаи ответственности судебных органов за судебное исполнение, растратившего взысканные им в пользу истца суммы (преступное действие должностного лица), но и ответственность за неисполнение госорганом однородных по существу обязательств в других случаях: ответственность театра за верхнюю одежду, сданную в гардероб в театре, за вещи, сданные в гардероб посетителем учреждения в соответствии с распоряжением руководителя этого учреждения, основанным на правилах его внутреннего распорядка (в одних случаях преступное, в других незаконное, а в третьих, неправильные действия работника).

Важнейшие из особых постановлений, предусматривающих ответственность государственных органов за деликтный вред должностных лиц, заключаются в следующем:

1. Ст. 291 ГПК постановляет: «В случае неисполнения предписания судебного исполнителя... а равно в случае непредставления отзыва лица и учреждения, у коих на службе или на работе находится должник, отвечающий перед взыскателем в размере подлежащей удержанию суммы». Это постановление относится к случаям, когда истец обращает взыскание на заработную плату ответчика, находящегося на службе у госоргана (а также у иных организаций или у отдельных лиц, поскольку отдельные лица вправе пользоваться наемным трудом). Госорган обязан в таких случаях дать «по требованию судебного исполнителя в назначенный срок отзыв о том, состоит ли должник у него на службе и какова сумма причитающихся ему в текущем месяце всех видов постоянного довольствия и единовременных выдач» (ст. 288 ГПК). По получении отзыва судебный исполнитель, произведя нужные расчеты, «обязывает давшего отзыв производить удержание соответ-



ственной суммы и представлять таковую судебному исполнителю» (ст. 290 ГПК).

За недачу отзыва в установленный судебным исполнителем срок, которая, разумеется, препятствует обращению взыскания на заработную плату ответчика, ответственность перед истцом-взыскателем в силу ст. 291 ГПК несет госорган. Точно так же госорган несет ответственность перед взыскателем и в том случае, когда отзыв был дан, но предписанное судебным исполнителем удержание из зарплаты ответчика не произведено и соответствующие суммы к судебному исполнителю для передачи взыскателю не поступили. Ответственность госоргана ограничена в этом случае подлежащей удержанию суммой, которая и составляет прямой ущерб взыскателя. Какого-либо дальнейшего ущерба, который может оказаться следствием неполучения взыскателем в срок присужденной ему судом суммы, госорган возмещать не обязан.

2. Согласно ст. 21 Сводного закона о реквизициях и конфискациях, подлежат возмещению госорганом убытки, причиненные незаконной конфискацией имущества. Следует считать, что таким убытком может оказаться не только стоимость утраченного потерпевшим имущества, но и ущерб, причиненный невозможностью пользования этим имуществом. Как уже указано выше, вины должностного лица, производившего конфискацию, для ответственности государства не требуется. Ввиду того, что закон не проводит различия между конфискацией, совершенной в административном порядке, и конфискацией судебной, он относится к обоим видам конфискации.

3. Ст. 4 постановления ВЦИК и СНК 16 января 1928 г. устанавливает ответственность «органов власти за убытки, причиненные кооперативной организации неправильными служебными действиями лиц, нарушивших требования того же постановления, направленного на ограждение кооперативных организаций от незаконного вмешательства органов власти в их деятельность. Поскольку закон не говорит иного, очевидно, здесь убытки должны пониматься в соответствии с их определением статьей 117 ГК. Они обнимают как положительный ущерб потерпевшего, т. е. понесенные им издержки, оказавшиеся хозяйственно неоправданными, вследствие незаконного вмешательства органа власти в его деятельность, так и упущенную им выгоду: доход, который он получил бы, если бы его нормальная деятельность не оказалась нарушенной незаконным вмешательством в его деятельность. Но закон устанавливает существенное ограничение ответственности «органов власти» в этих случаях: государственный орган несет имущественную ответственность лишь при условии, что ответственность подчиненного ему должностного лица будет признана в уголовном или дисциплинарном порядке. Следует, однако, считать, в соответствии с приведенной редакцией ст. 4

названного постановления, что здесь речь идет не об обязательном наличии приговора по уголовному делу для того, чтобы мог быть предъявлен иск к органу государственной власти, а о том, что ответственность органа власти ограничена случаями совершения подчиненным ему должностным лицом преступного деяния или дисциплинарного проступка. Но иск к госоргану может быть предъявлен и в суде, рассматривающем уголовное дело должностного лица.

4. Ст. 8 Положения о государственных морских лоцманах установила ответственность подлежащего порта «за аварии, причиненные по вине государственных морских лоцманов». Таким образом, в этом случае порт отвечает лишь при наличии вины лоцмана. Ответственность эта ограничена в размере: она не может превышать размеров аварийного фонда по данному порту, образуемого из 10% отчислений от сумм лоцманского сбора. Положение о государственных лоцманах указывает на то, что иск о возмещении вреда, причиненного виной лоцмана, предъявляется государству в лице начальника соответствующего порта.

5. Ст. 12 Положения об управлении морскими торговыми портами установила ответственность управления порта за незаконное задержание судна в порту. Вины лица, незаконно задержавшего судно, Положение не требует. Не вводит оно и какого-либо ограничения суммы подлежащих возмещению убытков. Очевидно, должны быть возмещены все убытки, причиненные незаконным задержанием судна.

6. Военное ведомство отвечает за убытки, причиненные во время учебных занятий потравами.

Из сказанного ясно, что «особые постановления закона» об ответственности государства, изданные в соответствии со ст. 407 ГК, устанавливают различные условия ответственности государства. Не всегда одинаковы и размеры этой ответственности. Но при этом несомненно одно: каждое из этих постановлений есть специальный закон, не подлежащий ни распространительному толкованию, ни применению по аналогии. Ст. 407 с предельной ясностью говорит об ответственности государственного органа лишь в случаях, установленных особыми постановлениями закона. Но слово «лишь» не есть выражение принципиальной позиции советского закона. Советское законодательство исходит из того, что борьба за законность есть одна из основных задач закона и суда. А ответственность государства за имущественный вред, причиняемый должностными лицами, есть важное средство борьбы за законность. Советский закон считает одной из своих основных задач также и охрану имущественных прав и законных интересов граждан и социалистических организаций: негарантированных, незащищенных прав советское право не знает. А ответственность го-

сударственных органов за имущественный вред, причиняемый противоправными действиями должностных лиц, есть важное средство охраны прав граждан и социалистических организаций. И, как уже указано выше, ограничение ответственности госорганов по ст. 407 обусловлено не принципиальной позицией законодателя, а финансовыми соображениями, которые были, разумеется, вполне обоснованы в момент издания Гражданского кодекса.

Применяя ст. 407, судебная практика иногда — очень осторожно — расширяла круг случаев ответственности государственных органов по сравнению со ст. 407 и изданными в соответствии с ней особыми постановлениями. Так, в одном из определений Верховного суда, вынесенном уже в 1926 г., говорилось: «Можно так ставить вопрос, что ВИК (волостной исполнительный комитет) отвечает за всякое повреждение, случившееся в общественных местах, благодаря ненормальному их состоянию, но для такой общей постановки вопроса, имея в виду состояние волостного бюджета и существующий характер деятельности ВИКов, нет законных и жизненных оснований».

В этом определении выражена мысль о том, что ответственность государства, ограниченная лишь точно в законе перечисленными случаями, как то имеет место в ст. 407 ГК, есть мера, вызванная условиями определенного исторического момента.

Годом ранее, в 1925 г., ГКК Верховного суда РСФСР по аналогии с ответственностью военного ведомства за потравы во время учебных занятий признала военное ведомство ответственным также и за пожары, происшедшие в связи с маневрами.

В 1928 г. в определении ГКК Верховного суда РСФСР от 15 декабря было признано правильным решение губсуда, которым на милицию была возложена ответственность перед потерпевшим за ранение его милиционером, преследовавшим убежавшего преступника.

Нельзя не заметить, что такое — пусть самое осторожное — «расширение круга действия» ст. 407 ГК является по существу отступлением от совершенно ясного смысла ее, и, если в приведенных определениях такие отступления вызывались исключительными обстоятельствами дела, то понятно, что и определения эти остались и должны были остаться исключениями, «расширительные» тенденции, выраженные в этих определениях, на судебную практику в целом влияния не оказали и оказать не могли. Норма ст. 407 совершенно ясно говорит о том, что государственный орган отвечает за имущественный вред, причиненный неправильными действиями должностного лица в сфере административного управления лишь в случаях, для которых ответственность государственного органа установлена особым постановлением закона.

## СОДЕРЖАНИЕ

Глава I. Общие замечания . . . . .	3
Глава II. Неправильные действия должностного лица как основание имущественной ответственности государственных органов . . . . .	6
Глава III. Условия ответственности государственных органов за имущественный вред, причиненный должностными лицами	19
Глава IV. Порядок осуществления потерпевшим своих прав на возмещение вреда . . . . .	27
Глава V. Особые постановления закона об ответственности государственных органов за вред, причиняемый должностными лицами, и практика их применения . . . . .	30



00044159

ЮФ СПбГУ

Редактор *М. Е. Козли*

Техн. редактор *А. Н. Макарова*

Подписано к печати 20/IV 1948 г.

Печ. л. 21/4

Уч. издат. л. 2,27

В. вых. л. 45470 экз.

Формат бумаги 80×92 1/32

Л93506 Цена 60 коп

Типограф. Изд-ва Всесоюз. кн. палаты, Москва, ул. Чайковского, 20