Статья 22. Право юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Комментарий к статье 22

1. В статье 52 Конституции РФ установлено, что права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом; государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. В соответствии со ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. В развитие данных конституционных норм в ст. 16 части первой ГК РФ закреплено, что 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 Россией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием. В статье 1069 гл. 59 "Обязательства вследствие причинения вреда" части второй ГК РФ установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Там же установлено, что вред возмещается за счет соответственно казны России, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

К изложенным нормам гражданского законодательства, по сути, и отсылает норма ч. 1 комментируемой статьи, предусматривая, что вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям вследствие действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, признанных в установленном законодательством РФ порядке неправомерными, подлежит возмещению за счет средств соответствующих бюджетов в соответствии с гражданским законодательством. Следует отметить, что, исходя из приведенных норм гражданского законодательства, право на возмещение такого вреда имеют любые юридические лица и индивидуальные предприниматели, которыми причинен такой вред, а не только те, в отношении которых проводились мероприятия по контролю, а также любые граждане, которые не являются индивидуальными предпринимателями и которым причинен такой вред.

Ранее в п. 1 ст. 14 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля содержалась практически точно такая же норма, которая закреплена в ч. 1 комментируемой статьи. Но есть и небольшое уточняющее изменение - в ч. 1 комментируемой статьи прямо указано, что, наряду с прочим, подлежит возмещению и упущенная выгода (неполученный доход). О понятии упущенной выгоды и определении ее размера см. ниже.

Необходимо подчеркнуть, что причиненный вред подлежит возмещению только при условии того, что действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля признаны неправомерными в порядке, установленном законодательством РФ. Об указанном порядке см. комментарий к ст. 23 Закона. Разумеется, помимо признания неправомерными действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, условиями возмещения вреда является также причинно-следственная связь между этими действиями (бездействием) и причиненным вредом.

Предъявление иска о возмещении на основании ст. 1069 части второй ГК РФ вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, и рассмотрение этого иска судом общей юрисдикции или арбитражным судом осуществляются в соответствии с подведомственностью по общим правилам искового производства. Каких-либо особенностей для предъявления и рассмотрения таких исков ни ГПК РФ, ни АПК РФ не определяют.

Как следует из разъяснений, данных в п. 12 Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" <1>, ответчиком по такому делу должны признаваться Россия, соответствующий субъект РФ или муниципальное образование (ст. 16 ГК РФ) в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа. Там же указано, что предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно государственному органу или органу местного самоуправления, допустившему соответствующее нарушение, не может служить основанием для отказа в принятии искового заявления либо возвращения без рассмотрения; в этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующий финансовый или иной управомоченный орган. В пункте 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. N 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации" <2> аналогично разъяснено, что должником в обязательстве по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, также является публично-правовое образование, а не его органы либо должностные лица этих органов. В соответствии с подп. 1 п. 3 ст. 158 БК РФ (в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ <3>) в качестве представителя ответчика по таким искам выступает главный распорядитель средств федерального бюджета.

--------------------------------

<1> Российская газета. N 152. 1996. 13 августа.

<2> Вестник ВАС РФ. 2006. N 8.

<3> СЗ РФ. 2007. N 18. Ст. 2117.

В отношении возможности соединения требования о признании ненормативного правового акта недействительным с требованием о возмещении на основании ст. 1069 части второй ГК РФ вреда, причиненного изданием такого акта, в п. 9 информационного письма Президиума ВАС РФ от 22 декабря 2005 г. N 99 "Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" <1> даны следующие рекомендации:

--------------------------------

<1> Вестник ВАС РФ. 2006. N 3.

в соответствии с ч. 1 ст. 130 АПК РФ требование о признании ненормативного правового акта недействительным и требование о возмещении вреда, основанное на ст. 1069 ГК РФ, могут быть соединены в одном исковом заявлении, если они связаны между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам, и к участию в деле привлечены соответственно государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо этих органов, а также публично-правовое образование, ответственное за возмещение вреда;

при необходимости дело может быть рассмотрено по правилам, предусмотренным ст. 160 АПК РФ (рассмотрение дела в раздельных заседаниях арбитражного суда);

в указанном случае дело подлежит рассмотрению арбитражным судом первой инстанции и решение должно быть принято в срок, не превышающий месяца со дня вынесения определения о назначении дела к судебному разбирательству (ст. 152 АПК РФ).

Исполнение судебных актов по искам к России, субъекту РФ, муниципальному образованию о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, регламентировано положениями гл. 24.1 "Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации" БК РФ (глава введена Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. N 197-ФЗ <1>).

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2006. N 1. Ст. 8.

2. Часть 2 комментируемой статьи называет виды расходов (затрат), которые учитываются при определении размера вреда, причиненного юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям неправомерными действиями (бездействием) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностными лицами. Согласно данной норме к таким расходам (затратам) относятся:

1) расходы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг) или на финансовые результаты их деятельности;

2) затраты, которые юридические лица, индивидуальные предприниматели, права и (или) законные интересы которых нарушены, осуществили или должны осуществить для получения юридической или иной профессиональной помощи.

Практически точно такие же положения ранее содержались в п. 2 ст. 14 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но в отличие от названного Закона в ч. 1 комментируемой статьи прямо указано, что возмещению подлежит также упущенная выгода (неполученный доход). В таком виде положения комментируемой статьи соответствуют общим нормам гражданского законодательства, регламентирующим определение размера подлежащего возмещению вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Так, согласно п. 1 ст. 1064 части второй ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. В статье 1082 данного Кодекса предусмотрено, что, удовлетворяя требование о возмещении вреда, суд в соответствии с обстоятельствами дела обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т.п.) или возместить причиненные убытки (п. 2 ст. 15).

В пункте 2 ст. 15 части первой ГК РФ, к которому отсылает ст. 1082, определено, что под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Там же предусмотрено, что в случае, если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения, наряду с другими убытками, упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

Как разъяснялось в названном выше Постановлении Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8:

при разрешении споров, связанных с возмещением убытков, причиненных гражданам и юридическим лицам нарушением их прав, необходимо иметь в виду, что в состав реального ущерба входят не только фактически понесенные соответствующим лицом расходы, но и расходы, которые это лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права. Необходимость таких расходов и их предполагаемый размер должны быть подтверждены обоснованным расчетом, доказательствами, в качестве которых могут быть представлены смета (калькуляция) затрат на устранение недостатков товаров, работ, услуг; договор, определяющий размер ответственности за нарушение обязательств, и т.п. (п. 10);

размер неполученного дохода (упущенной выгоды) должен определяться с учетом разумных затрат, которые кредитор должен был понести, если бы обязательство было исполнено. В частности, по требованию о возмещении убытков в виде неполученного дохода, причиненных недопоставкой сырья или комплектующих изделий, размер такого дохода должен определяться исходя из цены реализации готовых товаров, предусмотренной договорами с покупателями этих товаров, за вычетом стоимости недопоставленного сырья или комплектующих изделий, транспортно-заготовительских расходов и других затрат, связанных с производством готовых товаров (п. 11).

Правило ч. 2 комментируемой статьи о том, что в состав убытков включаются расходы, осуществленные для получения юридической или иной профессиональной помощи, непосредственно в приведенных выше нормах гражданского законодательства не закреплено, но то, что в состав убытков, подлежащих возмещению в порядке ст. 15, 16 и 1069 ГК РФ, входят также расходы на представительство в суде и на оказание юридических услуг, подтверждено Определением КС РФ от 20 февраля 2002 г. N 22-О <1>. В обоснование данного вывода КС РФ отметил следующее:

--------------------------------

<1> Экономика и жизнь. 2002. N 16.

законодатель не установил каких-либо ограничений по возмещению имущественных затрат на представительство в суде интересов лица, чье право нарушено. Иное противоречило бы обязанности государства по обеспечению конституционных прав и свобод;

исключение расходов на представительство в суде и на оказание юридических услуг из состава убытков, подлежащих возмещению в порядке ст. 15, 16 и 1069 ГК РФ в системной связи с его ст. 1082, свидетельствует о том, что толкование указанных норм, направленных на обеспечение восстановления нарушенных прав граждан и юридических лиц, в том числе путем возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти (ст. 53 Конституции РФ), при рассмотрении конкретного дела было осуществлено вопреки их конституционно-правовому смыслу, чего суды не вправе были делать.

3. В части 3 комментируемой статьи предусмотрено, что вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям правомерными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, возмещению не подлежит, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Данное правило в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля не содержалось, но оно непосредственно следует из общих норм гражданского законодательства. Так, в п. 3 ст. 1064 гл. 59 "Обязательства вследствие причинения вреда" установлено, что вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом. В качестве примера такого случая можно указать на ст. 1067 данного Кодекса, согласно которой вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, т.е. для устранения опасности, угрожающей самому причинителю вреда или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами, должен быть возмещен лицом, причинившим вред. Там же предусмотрено, что, учитывая обстоятельства, при которых был причинен такой вред, суд может возложить обязанность его возмещения на третье лицо, в интересах которого действовал причинивший вред, либо освободить от возмещения вреда полностью или частично как это третье лицо, так и причинившего вред.