

УДК 347

DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.059

## Проблемы реализации регрессных требований финансовых органов, выступающих от имени публичного образования

**Романова Кристина Игоревна**

Аспирант,  
кафедра гражданского права и процесса,  
Северо-Кавказский федеральный университет,  
355009, Российская Федерация, Ставрополь, ул. Пушкина, 1;  
e-mail: ivanova.christina@bk.ru

### Аннотация

В статье рассматривается проблема двойственности понимания нормы гражданского законодательства, регулирующей отношения, возникающие по поводу предъявления финансовым органом, выступающим от имени публичного образования, регрессных требований к виновному должностному лицу. Подробно рассматривается процедура предъявления регрессного иска в отношении должностного лица; определен орган, наделенный полномочиями выступать истцом от имени государства в рамках образовавшегося спора; выявлены средства и способы доказывания вины причинителя вреда. Автором проанализированы точки зрения ученых-цивилистов, таких как И.С. Шабунина, М.Е. Рошин, Ю.Н. Андреев, М.Ф. Медведев, С.В. Песин, Л.В. Бойцова. Кроме того, в рамках исследования произведен анализ вступивших в законную силу судебных решений, вынесенных при рассмотрении гражданских дел судом общей юрисдикции, а также выявлены недостатки действующего гражданского законодательства в указанной сфере. На основе проведенного исследования автором в целях разрешения вопроса, касающегося пределов регрессной ответственности должностных лиц органов публичной власти, а также для обеспечения единообразного применения законов при осуществлении правосудия органами судебной власти, предлагается внести изменения в действующее законодательство путем дополнения норм Гражданского кодекса Российской Федерации.

### Для цитирования в научных исследованиях

Романова К.И. Проблемы реализации регрессных требований финансовых органов, выступающих от имени публичного образования // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 1А. С. 144-149. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.059

### Ключевые слова

Регресс, государственный орган, публичное образование, должностное лицо, вина, причинение вреда, незаконные действия, казна, закон, право.

## Введение

При реализации регрессных требований возникает ряд вопросов, которые не находят однозначного решения ни в официальных, ни в доктринальных источниках. Особенно четко выделился круг проблем, связанных с реализацией регрессных требований специальным субъектом гражданского права – Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Актуальность рассмотрения данного вопроса связана с несовершенством норм гражданского законодательства, регулирующих процедуру реализации государственным органом права регрессного требования в отношении виновного должностного лица в целях осуществления возврата денежных средств, потраченных за счет средств казны Российской Федерации на восстановление нарушенных прав граждан.

Целью исследования выступает рассмотрение отдельного пробела в законодательстве, возникающего в процессе реализации государственным органом регрессного права. Задачами исследования являются выявление и анализ существующих проблем осуществления права регресса государственным органом, а также разработка путей решения.

## Основная часть

Согласно ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), 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. Вред возмещается за счет казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования соответственно.

Публично-правовой субъект принимает на себя ответственность за действия (бездействие) каждого должностного лица или органа публичной власти при наличии состава оснований наступления ответственности, а именно – при наступлении вреда, противоправности поведения причинителя вреда, установлении причинной связи между двумя первыми элементами, установлении вины причинителя вреда. Соблюдение всех вышеназванных условий приводит к возникновению у потерпевшего права на возмещение вреда.

Возмещение причиненного потерпевшему вреда производится не за счет причинившего вред должностного лица либо органа публичной власти, а за счет казны соответствующего уровня на основании судебного решения либо нормативно-правового акта. Указание данного положения в законе связано с тем, что лицо, вина которого установлена, осуществляло свои должностные обязанности от имени государственного органа, а значит, взыскание причиненного вреда напрямую с данного лица не предоставляется возможным.

Бюджетным законодательством закреплен иммунитет бюджета, который ставит своей основной целью ограничение способов взыскания денежных средств с бюджетов бюджетной системы РФ, а именно только по решению суда. От имени казны выступает соответствующий орган государственной власти – Министерство финансов Российской Федерации, у которого в последующем и возникает право обратного требования.

Одной из проблем, связанных с возвратом понесенных потерь государством, возместившим причиненный вред должностным лицом, выступает способ доказывания вины должностного лица. Традиционным способом доказывания вины должностного лица является проведение служебной проверки, инициализируемой самим государственным органом в целях

установления факта, обстоятельств, характера и размера вреда, причин и условий, способствовавших совершению вреда. По результатам проведенной служебной проверки составляется письменное заключение, в котором отражено решение, принятое уполномоченным лицом государственного органа в отношении проверяемого должностного лица. Однако в практике рассмотрения данных судебных споров можно проследить следующую закономерность: при разрешении данных дел суд принимает сторону должностного лица и указывает на необходимость доказывания вины должностного лица только путем предъявления вступившего в законную силу судебного акта, в котором прямо признана вина должностного лица; результаты же служебной проверки, по мнению суда, не могут выступать в качестве неопровержимого доказательства вины.

Как правило, оспаривание незаконного действия или бездействия должностного лица может быть установлено судом в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. Данное обстоятельство ставит государственный орган в затруднительное положение, существенно усложняя процедуру взыскания.

Объем регрессных требований, по общему правилу, определяется в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом. В отношении пределов регрессной ответственности должностных лиц органов публичной власти сложилось несколько точек зрения. Такие исследователи, как И.С. Шабунина [Шабунина, 2004, 101], М.Е. Рощин [Рощин, 2005, 193], Ю.Н. Андреев [Андреев, 2006, 58], исходят из того, что государственные и муниципальные служащие несут регрессную ответственность на основе норм служебно-трудового законодательства, поскольку причинение вреда ими связано с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на них должностных обязанностей, следовательно, требование в порядке регресса является разновидностью требования о взыскании материального ущерба, понесенного нанимателем по вине работника, а имущественная ответственность работника регулируется нормами трудового права. Другая точка зрения, которой придерживаются такие ученые-цивилисты, как М.Ф. Медведев [Медведев, 2002, 31-38], С.В. Песин [Песин, 2002, 173], Л.В. Бойцова [Бойцова, Бойцова, 1996, 50], основывается на том, что порядок предъявления регрессного требования государством к виновным должностным лицам должен быть предусмотрен гражданским законодательством, поскольку вытекает из гражданских правоотношений в связи с возмещением публично-правовым образованием вреда, причиненного должностным лицом.

По общему правилу, в соответствии с п. 1 ст. 1081 ГК РФ, лицо, возместившее вред, причиненный другим лицом (работником при исполнении им служебных, должностных или иных трудовых обязанностей; лицом, управляющим транспортным средством, и т. п.), имеет право обратного требования (регресса) к этому лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом. Кроме того, для публично-правовых образований п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ предусмотрено специальное правило: Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда по основаниям, предусмотренным ст. 1069-1070 ГК РФ, а также по решениям Европейского суда по правам человека, имеют право регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение.

Представляется, что норма ст. 1081 ГК РФ призвана возместить причиненный лицу вред в полном объеме, однако судебная практика говорит об обратном: суды в своих решениях ссылаются на нормы трудового законодательства об ограниченной материальной ответственности работника перед работодателем. Так, решением Шпаковского районного суда Ставропольского края от 7 июня 2017 г. по делу № 2-877/2017 иски требования

Министерства финансов Российской Федерации к Д.Е.В. о взыскании денежных средств в порядке регресса удовлетворены частично. С Д.Е.В. в пользу Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации в порядке регресса взыскано 25 819 рублей 24 копейки [Официальный сайт..., www]. Апелляционным определением от 23 августа 2017 г., вынесенным судебной коллегией по гражданским делам Ставропольского краевого суда, решение Шпаковского районного суда Ставропольского края от 7 июня 2017 г. оставлено без изменения.

Разрешая спор и удовлетворяя исковые требования в части, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что спорные правоотношения регулируются нормами трудового законодательства и посчитал возможным применить нормы ст. 241 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), устанавливающие материальную ответственность в пределах среднего месячного заработка работника, однако нормами Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ не регламентирован размер материальной ответственности государственного служащего.

Полагаем данные выводы суда неверными, поскольку, в силу ст. 15 ТК РФ, трудовые отношения – это отношения между работником и работодателем. Согласно ч. 1 ст. 16 ТК РФ, трудовые отношения возникают между работником и работодателем на основании заключаемого ими трудового договора. В рассматриваемой ситуации по отношению к ответчику Д.Е.В. Министерство финансов Российской Федерации не является работодателем, в силу чего нормы ТК РФ к спорным правоотношениям не применимы. Применение норм трудового законодательства было бы возможным в случае обращения работодателя к Д.Е.В. о взыскании денежных средств в порядке регресса. Правоотношения между Министерством финансов Российской Федерации и Д.Е.В. возникли в результате реализации положений норм гражданского законодательства, поэтому, по нашему мнению, в данной ситуации имеют место только гражданско-правовые отношения, а не трудовые.

### **Заключение**

В целях устранения неясностей, а также для обеспечения единообразного применения законов при осуществлении правосудия считаем необходимым внести изменения в действующее законодательство путем включения в п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ указания на то, что регрессные требования, предъявляемые к виновному лицу органом государственной власти, выступающим от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, подлежат удовлетворению в полном размере выплаченного возмещения.

### **Библиография**

1. Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам: теория и судебная практика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. 425 с.
2. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Интерпретация принципа ответственности государства за ущерб, причиненный гражданам, в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 4. С. 48-58.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. закон Рос. Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.1995. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_9027/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/)
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.02.2015; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.02.2015. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/)
5. Медведев М.Ф. Ответственность за вред, причиненный органами государственной власти и местного

- самоуправления по гражданскому праву России. Волгоград: ВАГС, 2002. 107 с.
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 07.07.2004: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15.07.2004. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/)
  7. Официальный сайт Шпаковского районного суда Ставропольского края. URL: <http://shpakovsky.stv.sudrf.ru>
  8. Песин С.В. Государство как субъект юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 219 с.
  9. Рошин М.Е. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный судебными органами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 232 с.
  10. Трудовой кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34683/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/)
  11. Шабунина И.С. Понятие и особенности возникновения обязательства вследствие причинения вреда: дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2004. 203 с.

## **The problems of the implementation of recourse requirements of financial authorities acting on behalf of public formations**

**Kristina I. Romanova**

Postgraduate,  
Department of civil law and procedure,  
North Caucasus Federal University,  
355009, 1 Pushkina str., Stavropol, Russian Federation;  
e-mail: [ivanova.christina@bk.ru](mailto:ivanova.christina@bk.ru)

### **Abstract**

The article deals with the problem of duality in the understanding of the norms of civil legislation governing relations arising from submitting recourse claims against guilty officials by financial authorities acting on behalf of public formations. It considers in detail the procedure for filing a recourse claim against an official, determines the body empowered to act as a plaintiff on behalf of the state within the framework of the dispute, and identifies the means and methods of proving the guilt of the person whose acts or omission caused the damage. The author of the article carries out an analysis of the views of scholars, such as I.S. Shabunina, M.E. Roshchin, Yu.N. Andreev, M.F. Medvedev, S.V. Pesin, L.V. Boitsova. In addition to this, the study performs an analysis of judicial decisions made by courts of general jurisdiction in civil cases, as well as identifies weaknesses of the current civil law of the Russian Federation in this area. Taking into account the results of the research, the author points out that the problem of the limits to recourse liability of officials of public authorities and ensuring uniform application of laws when administering justice by the judiciary can be solved by amending the provisions of the Civil Code of the Russian Federation.

### **For citation**

Romanova K.I. (2020) Problemy realizatsii regressnykh trebovaniy finansovykh organov, vystupayushchikh ot imeni publichnogo obrazovaniya [The problems of the implementation of recourse requirements of financial authorities acting on behalf of public formations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (1A), pp. 144-149. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.059

---

**Keywords**

Recourse, state body, public formation, official, guilt, causing damage, illegal actions, treasury, law, legislation.

**References**

1. Andreev Yu.N. (2006) *Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' gosudarstva po deliktным obyazatel'stvam: teoriya i sudebnaya praktika* [Civil liability of the state for tort obligations: theory and judicial practice]. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press Publ.
2. Boitsova V.V., Boitsova L.V. (1996) Interpretatsiya printsipa otvetstvennosti gosudarstva za ushcherb, prichinennyi grazhdanam, v praktike Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii [The interpretation of the principle of the liability of the state for damage caused to citizens in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 4, pp. 48-58.
3. *Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 26.01.1996 № 14-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.12.1995* [Civil Code of the Russian Federation (Part 2): Federal Law of the Russian Federation No. 14-FZ of January 26, 1996]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_9027/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/) [Accessed 10/09/19].
4. *Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.03.2015 № 21-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.02.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.02.2015* [Code of Administrative Procedure of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 21-FZ of March 8, 2015]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) [Accessed 10/09/19].
5. Medvedev M.F. (2002) *Otvetstvennost' za vred, prichinennyi organami gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya po grazhdanskomu pravu Rossii* [Liability for damage caused by public and local authorities under the civil law of Russia]. Volgograd: Volgograd Academy of Public Administration.
6. *O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27.07.2004 № 79-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.07.2004: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 15.07.2004* [On the public civil service of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 79-FZ of July 27, 2004]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) [Accessed 10/09/19].
7. *Ofitsial'nyi sait Shpakovskogo raionnogo suda Stavropol'skogo kraia* [The official website of the Shpakovsky District Court of the Stavropol territory]. Available at: <http://shpakovsky.stv.sudrf.ru> [Accessed 10/09/19].
8. Pesin S.V. (2002) *Gosudarstvo kak sub"ekt yuridicheskoi otvetstvennosti. Doct. Diss.* [The state as a subject of legal liability. Doct. Diss.] Moscow.
9. Roshchin M.E. (2005) *Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' za vred, prichinennyi sudebno-sledstvennymi organami. Doct. Diss.* [Civil liability for damage caused by judicial and investigative bodies. Doct. Diss.] Moscow.
10. Shabunina I.S. (2004) *Ponyatie i osobennosti vzniknoveniya obyazatel'stva vsledstvie prichineniya vreda. Doct. Diss.* [The concept and features of the obligation arising as a result of causing damage. Doct. Diss.] Ulyanovsk.
11. *Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 197-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [Labour Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 197-FZ of December 30, 2001]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34683/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/) [Accessed 10/09/19].