

ПРАВО ГОСУДАРСТВА (ПУБЛИЧНОГО ОБРАЗОВАНИЯ) НА РЕПУТАЦИЮ

© 2013 г. Марина Николаевна Маленна¹

Краткая аннотация: в статье дается юридическое объяснение репутации государства. Обосновывается субъективное неимущественное право публичного образования на репутацию. Предлагается не отождествлять право на честь публичного должностного лица, право на деловую репутацию государственного (муниципального) органа и право на репутацию, публичного образования. Приводятся примеры использования таких способов защиты права на репутацию как опровержение порочащих сведений, не соответствующих действительности, возмещение убытков, компенсация неимущественного вреда.

Annotation: the reputation of the state is legally explained in the article. The author substantiates the subjective non-property right to reputation of a public entity. It is proposed to distinguish a public official's right to honour, the right to business reputation of a state (or municipal) body, and the right to reputation of a public entity. Examples are given of remedies for the infringement of the right to reputation such as retraction of defamation, the recovery of damages, and compensation for non-pecuniary loss.

Ключевые слова: государство, публичное образование, репутация, имидж, право на репутацию, опровержение порочащих сведений

Key words: state, public entity, reputation, image, right to reputation, retraction of defamation

Что есть репутация государства

Английский политик У. Черчилль считал, что репутация государства точнее всего определяется той суммой, которую это государство может взять в долг. Герой фильма “Место встречи изменить нельзя” Глеб Жеглов с позиции работника правоохранительных органов полагал, что репутация государства зависит не от количества воров, а от умения властей их обезвреживать. Существуют и другие высказывания государственных деятелей, философов, историков, писателей. Однако понятие чести и репутации государства с точки зрения категории права не обсуждается. В юридической науке сложились подходы к определению чести и деловой репутации только граждан и юридических лиц.

Полагаю, что понятие чести как оценки качеств, свойств, достоинств и недостатков имеет строго личный характер и поэтому его более уместно использовать для характеристики граждан. Категория “деловая репутация” связана с деятельностью юридического лица и индивидуального предпринимателя, поскольку вне “дела” их существование теряет смысл.

Оценка государства не должна сводиться исключительно к экономическим показателям, уровню кредитоспособности и выражаться в деньгах или материальных запасах полезных ископаемых, хотя порочащие и не соответствующие действительности сведения могут касаться и только подобных данных. Так, в одном деле к сведениям, подрывающим авторитет администрации Рязанской области, была отнесена неверно приведенная в статье информация о низком социально-экономическом положении области, о причиненном ущербе от закупки угля и медикаментов², в другом деле в

выступлении депутата на заседании городской Думы г. Дзержинска содержалась информация о неправомерных действиях администрации, которые привели к уменьшению городского бюджета на 100 млн. руб.³

Порочащими для публичного образования также являются сведения, содержащие не соответствующие действительности утверждения о нарушении действующего законодательства и принципов международного права, поражении в войне, непринятии мер по поддержанию сохранности культурного наследия, нерациональном использовании природных ресурсов и т.п.

Характеристику государства, думается, следует давать через категорию “репутация”, учитывая не только деловые, но и иные (моральные) качества государства. Репутация государства может быть высокой, положительной, соответственно, публичное образование может оцениваться как стабильное, прогрессивное, справедливое, безопасное, открытое или репутация может быть негативной, а публичное образование – характеризоваться как реакционное, деспотичное, коррупционное, слабое. Содержание репутации меняется в разные периоды времени. Применительно к юридическим лицам правила учета положительной и отрицательной деловой репутации закреплены в нормативном акте⁴.

Исходя из этих воззрений, предлагаю определить репутацию публичного образования как нематериальное благо в виде совокупности качеств, свойств, характеристик, которое сформировано гражданами, юридическими лицами, международными организациями, иностранными государствами в результате оценки деятельности публичного образования во внутренних и внешних отношениях.

¹ Профессор МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ (E-mail: civil_law_msal@mail.ru).

² См.: Определение Рязанского областного суда от 31 марта 1999 г. // СПС “КонсультантПлюс: Региональное законодательство”.

³ См.: Постановление президиума Нижегородского областного суда по делу № 44-г-88\2010 от 8 декабря 2010 г. // Там же.

⁴ См.: приказ Минфина РФ “Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету “Учет нематериальных активов” (ПБУ 14/2007)” от 27 декабря 2007 г. // Росс. газ., 2 февр.

Можно ли говорить о существовании субъективного права государства на репутацию? Какова природа этого права?

Современное государство является субъектом многообразных отношений, регулируемых гражданским законодательством. Но юристы, рассматривающие отношения с участием государства, в предмет своего исследования отношения по поводу чести и репутации государства не включают⁵. Исходя из содержания гл. 5 ГК РФ, государство может участвовать как в относительных, так и в абсолютных гражданских правоотношениях. Общепризнано выделение таких абсолютных субъективных прав государства, как права собственности и права на участие в хозяйственных обществах. Отдельные юристы признают право на зарегистрированный официальный символ (герб)⁶, которое очевидно является неимущественным.

Природа права государства на репутацию определяется содержанием этого права и характером взаимодействия носителя права и третьих лиц.

Иногда при рассмотрении споров о защите репутации ответчики ставят вопрос о том, что публичное образование не может быть надлежащим истцом, и в силу п. 3 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство на них не распространяется⁷. Однако такой довод нельзя принимать во внимание, поскольку отношения по поводу деловой репутации не относятся к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой.

Отношения по поводу репутации следовало бы отнести к неимущественным отношениям по поводу нематериального блага, которые реализуются без принуждения или иного воздействия.

В судебной практике имеются дела о защите деловой репутации публичных образований, которые рассматриваются в гражданском судопроизводстве.

В качестве дополнительного аргумента следует заметить, что публичные образования уже участвуют в отношениях по поводу деловой репутации как обязанные лица. Публичные образования не должны нарушать чужую честь и деловую репутацию, а в случае нарушения к ним применяются гражданско-правовые санкции. Так, в распоряжении главы г. Курска было записано, что основная причина плохого теплоснабжения жителей города, проживающих в жилых домах и получающих тепловую энергию в горячей воде от ТЭЦ-1, ТЭЦ-4 и КСЗР, – это нарушение ОАО “К” установленных норм, правил и договорных обязательств по поставке качественной тепловой энергии. “Поэтому действия ОАО “К” – это открытое противостояние всем уровням власти”. Суд признал не соответствующими действительности и порочащими деловую репутацию ОАО “К” вышеуказанные сведения и обязал администрацию г. Курска отозвать распоряжение главы города из всех предприятий, учреждений, организаций, в которые оно было разослано, как порочащее деловую репутацию ОАО “К”⁸.

Из приведенных положений можно сделать вывод, что нет юридических препятствий для конструкции субъективных прав государства в целом и субъективного гражданского права на репутацию, в частности.

Кто является субъектом права на репутацию?

В заголовке статьи носителем права названо государство. Гражданское законодательство такого единого субъекта не признает, а выделяет государственные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации) и муниципальные образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения). В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации⁹, судебной практике и научной литературе этих субъектов относят к группе публично-правовых образований, подразумевая, что они действуют в общественных (публичных) интересах¹⁰. Более разумным видится предложение использовать обобщающий термин для всех перечисленных выше субъектов “публичное образование” в силу его краткости, а также отсутствия необходимости в дополнительной характеристике публичного образования как правового¹¹. Соответственно, можно и нужно говорить о репутации каждого публичного образования в отдельности, хотя, безусловно, репутации публичных образований в составе Российской Федерации и самой Российской Федерации связаны и взаимно влияют друг на друга.

Встречаются ситуации, когда нарушается право на честь и деловую репутацию Президента РФ, глав республик в составе Российской Федерации, руководителей администрации муниципальных образований или других государственных и муниципальных органов. Можно ли отождествлять нарушение права на честь этих лиц с нарушением права на репутацию публичного образования? Зачастую у судебных органов существует именно такой подход, который отражается в мотивировочной части решения. Например, по мнению Кировского районного суда г. Ярославля, все распространенные в отношении истца Г.Н.Д. (первый заместитель главы Угличского муниципального округа) сведения порочат его честь, достоинство и деловую репутацию, поскольку содержат не соответствующие действительности сведения, в частности о совершении действий, наносящих ущерб интересам Угличского муниципального округа¹².

Сами потерпевшие (публичные должностные лица), как правило, также отождествляют свою честь как гражданина и честь (репутацию) публичного образования. Например, И-ва работала главой сельского округа Рыбновского района Рязанской области. Во время схода жителей один из выступавших заявил о своих сомнениях по поводу того, берет ли И-ва

⁹ См.: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.

¹⁰ См.: Публично-правовые образования в частном праве: постановочный комментарий главы 5 Гражданского кодекса Российской Федерации / Под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2010.

¹¹ См.: Болдырев В.А. Юридические лица – несобственники в системе субъектов гражданского права / Под ред. В.А. Сысоева. Омск, 2010. С. 193, 194.

¹² См.: Решение Кировского районного суда г. Ярославля № 421 от 19 апреля 2006 г. // СПС “КонсультантПлюс: Региональное законодательство”.

⁵ См., например, Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981; Толстой В.С. Личные неимущественные правоотношения. М., 2009.

⁶ См.: Тонков Е.Е. Герб муниципального образования // Законность. 2011. № 4.

⁷ См.: Определение Рязанского областного суда от 31 марта 1999 г. // СПС “КонсультантПлюс: Региональное законодательство”.

⁸ См.: Решение Арбитражного суда Курской области № А35-5515/03-С26 от 22 октября 2003 г. // Там же.

взятки. В суде истица указывала на то, что это высказывание было сделано “с целью опорочить ее честь и достоинство не только как гражданина, но и как главы сельской администрации в глазах односельчан и присутствующих на собрании представителей районных служб и учреждений”¹³. В другом деле в письмах в администрацию Костромского муниципального района, прокуратуру и другие организации, а также на сходе граждан ответчица В. указывала на творимые главой Апраксинского сельского поселения беззаконие и произвол, отсутствие понимания им своей роли и обязанностей перед населением, систематическое нарушение трудовой дисциплины, растрату денежных средств администрации на личные нужды. По мнению истца (главы поселения), эти оскорбления “вызывают у населения негативное отношение к местной власти и лично к нему как к главе поселения, подрывают авторитет местного самоуправления”¹⁴.

Иногда делается вывод о тождестве чести государственно-го органа и его руководителя, связь с честью самого публичного образования не обозначается, но, видимо, подразумевается. Так, Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан приняло обращение к министру внутренних дел РФ о защите профессиональной репутации, чести и достоинства руководства Министерства внутренних дел Республики Башкортостан (министра и двух его заместителей). В документе было указано, что депутаты воспринимают “безосновательные обвинения руководства Министерства внутренних дел Республики Башкортостан в средствах массовой информации как попытку дискредитации руководства и дезорганизации деятельности Министерства внутренних дел Республики Башкортостан”¹⁵.

В другом деле районный суд признал не соответствующими действительности сведения, порочащие репутацию городского Совета депутатов г. Калининграда, в части высказывания того, что Муниципальное унитарное предприятие “Муниципальная собственность” создано как внебюджетная кормушка депутатов городского Совета¹⁶. Вопрос о репутации публичного образования (г. Калининграда) не обсуждался.

В соответствии со ст. 125 ГК РФ осуществлять личные немущественные права могут своими действиями и выступать в суде от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации органы государственной власти, а от имени муниципальных образований – органы местного самоуправления в рамках их компетенции. Но при принятии искового заявления следует уточнять, предъявляется ли требование в защиту публичного образования или в защиту его органа. В соответствии с п. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор также вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Известно изречение, приписываемое королю Франции Людовику XIV, – “Государство – это я”. В демократическом

федеративном правовом государстве с республиканской формой правления такое отождествление не допустимо. Полагаем, что репутация публичного образования, его органа, руководителя – отдельные нематериальные блага, которые в части (по содержанию) могут совпадать, но их тождество изначально как факт не должно быть положено в основу решения спора.

В чем содержание права публичного образования на репутацию?

Юристы, анализирующие категории чести, деловой репутации и права граждан, юридических лиц, связанные с ними, чаще всего определяют складывающиеся правоотношения как охранительные, т.е. возникающие после факта нарушения¹⁷. Между тем есть основание говорить о позитивном содержании права публичного образования на репутацию, которое состоит из правомочий по обладанию, пользованию репутацией и изменению (формированию) репутации. Особо заметна реализация правомочия по использованию репутации такого публичного образования, как Российская Федерация, при участии в международных организациях и при разработке международных конвенций. Правомочие по изменению (формированию) репутации реализуются путем совершения целенаправленных действий привлеченных специалистов (имиджмейкеров, спиндокторов), в результате которых создается определенный имидж публичного образования. Коррекция репутации публичного образования прежде всего возможна, если третьими лицами предварительно были сделаны ее искажения.

Абсолютное правоотношение по поводу репутации публичного образования складывается из субъективного права на репутацию и обязанностей неопределенного круга субъектов не препятствовать осуществлению этого права и не совершать действий, нарушающих данное право.

Существуют ли механизмы защиты права на репутацию публичного образования?

Следует обратить внимание на позицию Европейского Суда по правам человека, согласно которой границы допустимой критики шире в отношении правительства, чем в отношении частного лица или даже политика. В рамках демократической системы действия или бездействие правительства должны быть объектом пристального контроля со стороны не только законодательной и судебной властей, но также прессы и общественного мнения. Более того, главенствующее положение, занимаемое правительством, требует от него ограниченного использования исков по поводу диффамации, особенно если доступны иные средства для ответа на необоснованные нападки и критику со стороны оппозиции или средств массовой информации¹⁸. Соответственно, и политические деятели, стремящиеся заручиться обществен-

¹³ Обзор судебной практики Рязанского областного суда “Обобщение судебной практики по делам о защите чести, достоинства, а также деловой репутации граждан и юридических лиц” от 1 декабря 2004 г. // Там же.

¹⁴ Кассационное определение Костромского областного суда по делу № 33-193 от 25 февраля 2009 г. // Там же.

¹⁵ Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2003. № 12 (168). Ст. 718.

¹⁶ См.: Кассационное определение СК по гражданским делам Калининградского областного суда № 33-811/05 г. от 9 марта 2005 г. // СПС “КонсультантПлюс: Региональное законодательство”.

¹⁷ См., например: Кархалев Д.Н. Охранительное правоотношение по защите чести, достоинства и деловой репутации лица // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 1.

¹⁸ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека “Кастеллс (Castells) против Испании” от 23 апреля 1992 г. // Европейский Суд по правам человека. Избр. решения. Т. 1. М., 2000. С. 743–754; Постановление Европейского Суда по правам человека «Дюльдин и Кислов (Dyuldin and Kislov) против Российской Федерации» от 31 июля 2007 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 11. С. 89–100.

ным мнением, соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в средствах массовой информации. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в средствах массовой информации в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий (п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 3 “О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц” от 24 февраля 2005 г.¹⁹).

Некоторые российские суды руководствуются изложенным подходом. Так, Рязанский областной суд, отказывая Г.В.Д. (глава муниципального образования) в удовлетворении исковых требований, исходил из того, что сведения, изложенные в газетных статьях, носят оценочный характер, представляют собой субъективное мнение автора о событиях, непосредственным участником которых он являлся, и не носят порочащего характера. Обращение гражданина с заявлением в государственные органы и органы местного самоуправления само по себе не может служить основанием для привлечения этого лица к гражданско-правовой ответственности по ст. 152 ГК РФ²⁰.

Традиционно для защиты права на честь и деловую репутацию граждан и юридических лиц используются такие способы защиты, как опровержение порочащих, не соответствующих действительности сведений, компенсация морального вреда, возмещение убытков, а также способ самозащиты – опубликование своего ответа в тех же средствах массовой информации, в которых были распространены порочащие, не соответствующие действительности сведения.

Какие способы защиты приемлемы для защиты права на репутацию публичного образования?

Согласно п. 2 ст. 151 ГК РФ “Нематериальные блага защищаются в соответствии с настоящим Кодексом и другими законами в случаях и в порядке, ими предусмотренных, а также в тех случаях и тех пределах, в каких использование способов защиты гражданских прав (статья 12) вытекает из существа нарушенного нематериального права и характера последствий этого нарушения”.

Статья 150 ГК РФ признает такое нематериальное благо, как деловая репутация гражданина. Вместе с тем какого-либо исчерпывающего перечня нематериальных благ в законодательстве нет. Статья 152 ГК РФ (“Защита чести, достоинства и деловой репутации”) упоминает в качестве потерпевших, чьи права нарушены, только гражданина и юридическое лицо. Однако п.2 ст. 124 ГК РФ допускает применение к публичным образованиям норм, определяющих участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов).

Полагаем, что в настоящее время в силу принципа гражданского права об обеспечении восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (п. 1 ст. 1 ГК РФ), а также норм п. 2 ст. 124 и п. 7 ст. 152 ГК РФ для защиты права публичного образования на репутацию можно использовать предусмотренные в ст. 152 ГК РФ способы защиты в порядке аналогии закона.

Думается, что опровержение и возмещение убытков как способы защиты могут использоваться публичным образованием без каких-либо оговорок, т.е. независимо от личности потерпевшего (гражданина, юридического лица, публичного образования). Например, администрация муниципального района “Усть-Вымский” обратилась в арбитражный суд Республики Коми с иском о защите деловой репутации и об обязанности ответчика опубликовать опровержение сведений, изложенных в газете. Иск был удовлетворен, а в решении арбитражного суда было указано опубликовать ответчиком опровержение в порядке, установленном ст. 44 Закона РФ “О средствах массовой информации”²¹.

Дополнительно следовало бы ввести в законодательство такой самостоятельный способ защиты гражданских прав, как опубликование решения суда о допущенном нарушении. Для защиты права публичного образования на репутацию такой способ был бы эффективен.

В некоторых случаях суды удовлетворяют требование о компенсации немущественного вреда в пользу публичного образования. Так, по иску администрации Рязанской области была взыскана денежная компенсация в возмещение морального вреда с ООО “Издательский дом “Приокская газета” в размере 2 тыс. руб. и с З.В.В. в размере 1 тыс. руб., хотя ответчики утверждали, что администрация области и ее глава не могут быть истцами, так как представляют органы государственной власти, моральные переживания и физические страдания присущи лишь физическим лицам²². На наш взгляд, современное буквальное толкование категории “моральный вред” как “физические или нравственные страдания” действительно не раскрывает негативных нематериальных последствий, возникающих в сфере публичного образования или юридического лица. Ранее нами неоднократно предлагалось введение в законодательство термина “немущественный вред”²³. Думается, что немущественный вред публичного образования может быть выражен в утрате, уменьшении его репутации. Однако компенсация немущественного вреда не должна являться типичным способом защиты права на репутацию любых публичных образований, а более приемлема для муниципальных образований.

Заслуживает внимания использование публичным образованием такого способа самозащиты, как право на опубликование своего ответа в тех же средствах массовой информации, в которых опубликованы сведения, ущемляющие права и охраняемые интересы потерпевшего.

В Конвенции ООН о международном праве опровержения от 16 декабря 1952 г.²⁴ уточнен рекомендуемый порядок применения ответа в случаях, когда ложные или искаженные информационные сообщения были переданы из одной страны в другую корреспондентами или информационными агентствами иного государства были опубликованы или распространены вне пределов потерпевшего государства, и могли причинить вред отношениям договаривающегося го-

¹⁹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 4.

²⁰ См.: Определение Рязанского областного суда № 33-2243 от 9 ноября 2011 г. // СПС “КонсультантПлюс: Судебная практика”.

²¹ См.: Решение Арбитражного суда Республики Коми по делу № А29-7525/2009 от 30 декабря 2009 г. // СПС “КонсультантПлюс: Региональное законодательство”.

²² См.: Определение Рязанского областного суда от 31 марта 1999 г. // Там же.

²³ См.: Малеина М.Н. Компенсация за немущественный вред // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 5. С. 27.

²⁴ См.: Конвенция о международном праве опровержения. Одобрена 16 декабря 1952 г. резолюцией 630 (VII) на 403-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Россия не участвует // Международное частное право. Сб. документов. М., 1997. С. 538–542.

сударства с другими государствами или его национальному престижу и достоинству. Потерпевшее государство имеет право представить свою версию фактов (“коммюнике”) государствам, на территории которых такие сообщения были опубликованы или распространены, а также одновременно соответствующему корреспонденту или информационному агентству. Однако такое коммюнике не должно содержать в себе каких-либо замечаний или выражения мнения. Оно не должно быть длиннее, чем это необходимо для исправления якобы допущенной неточности или искажения, и к этому коммюнике должен быть приложен дословный текст опубликованного или распространенного сообщения, а также доказательство того, что это сообщение было передано из-за границы корреспондентом или информационным агентством.

Специальные правила предусмотрены в случае, если какое-либо из договаривающихся государств не выполняет обязательств в отношении коммюнике, поступающего от другого договаривающегося государства.

Потерпевшее государство вправе применить принцип взаимности и поступить таким же образом с каким-либо

коммюнике, препровожденным ему впоследствии государством, которое нарушило свои обязательства, либо вправе представить означенное коммюнике Генеральному секретарю ООН, который должен огласить это коммюнике, пользуясь находящимися в его распоряжении средствами информации, вместе с сообщением, представленным ему государством, действия которого вызвали жалобу.

Предусмотренные Конвенцией условия и порядок применения ответа в средствах массовой информации не могут быть использованы в настоящее время Российской Федерацией, так как она не является участницей Конвенции. В случае присоединения России к Конвенции ее положения не могут быть применены к государственным (помимо самой Российской Федерации) и муниципальным образованиям, поскольку Конвенция ориентирована на суверенные государства. Однако возможно использование правил ст. 46, 43–45 Закона РФ “О средствах массовой информации” об ответе средству массовой информации по аналогии закона.