



УДК 347.1  
ББК 67.404.01

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОМПЕНСАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ К ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Кабанова Ирина Евгеньевна

Кандидат юридических наук, научный сотрудник,  
Московский государственный юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
irina\_kabanova@mail.ru  
ул. Садовая-Кудринская, 9, 129085 г. Москва, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье анализируется механизм реализации компенсационной функции гражданского права в отношениях, связанных с привлечением к гражданско-правовой ответственности органов публичной власти и их должностных лиц.

**Ключевые слова:** функции гражданского права, компенсация, органы публичной власти, должностные лица, гражданско-правовая ответственность.

Функции права представляют собой реализацию его назначения, такое направление активного воздействия на общественные отношения, без которого общество на данном этапе развития обойтись не может (регулирование, охрана, закрепление определенного вида общественных отношений) и потребность в осуществлении которого порождает необходимость существования права как социального феномена [7, с. 155, 156].

Система функций права представляет собой сложное многоуровневое образование, в котором в соответствии с элементами системы права можно выделить следующие группы функций:

- 1) общеправовые;
- 2) межотраслевые;
- 3) отраслевые;
- 4) институциональные.

Представляется, что в более детальном делении нет необходимости (см. иную позицию: [10, с. 397]), поскольку в рамках правовых институтов объединяются нормы права, регулирующие однородные общественные отно-

шения и образующие обособленную, относительно самостоятельную часть внутри отрасли (подотрасли) права, а следовательно, имеющие общую направленность воздействия на регулируемые общественные отношения.

Соотношение общеправовых и отраслевых функций права – это диалектическое отношение всеобщего и особенного, функции отдельных отраслей права в главном выражают содержание его общих функций и одновременно приобретают специфические черты в зависимости от назначения той или иной отрасли права [10, с. 399].

Воздействие как сущность функции невозможно представить вне правового регулирования. Функции, в определенном смысле, регулируют общественные отношения, которые в современных условиях становятся сложными и многообразными, структурно комплексными по горизонтали и вертикали [11].

Такое понимание активности функций права дает возможность выявить соотношение и взаимодействие между общеправовыми и отраслевыми функциями гражданского

права, имеющими ряд особенностей, сущность которых заключается в специфическом наборе средств регулирующего воздействия на имущественные, личные неимущественные и корпоративные отношения, и рассмотреть связи функций права с субъективными правами и обязанностями, поскольку регулирование означает воздействие на общественные отношения путем установления прав и обязанностей [3, с. 43–44].

Традиционно выделяются две основные функции гражданского права – регулятивная и охранительная, хотя регулятивность есть органическое сущностное свойство права как социального явления [14, с. 24], поэтому регулирование можно не выделять в качестве отдельной функции права.

В доктрине встречаются и указания на существование иных функций гражданского права, таких, например, как кооперационно-координирующая, которая проявляется в том, что гражданское право наряду с другими ветвями права активно участвует в регулировании комплексных общественных отношений и в качестве общего правила выполняет координирующую роль в создании комплексных правовых образований [2, с. 29].

Регулятивную и охранительную функции относят к собственно юридическим функциям гражданского права, но наряду с ними подчеркивается существование социальных функций гражданского права, к числу которых принадлежат воспитательная, восстановительная и компенсационная [5]. Сразу стоит сделать оговорку о том, что вряд ли оправданно отождествлять восстановительную и компенсационную функции, поскольку если восстановление предполагает возвращение утраченного блага, правового состояния, существовавшего до «активизации» восстановительной функции, то компенсация – лишь замену утраченного блага аналогичным по тем или иным показателям, в том числе и тогда, когда восстановление нарушенного правового состояния невозможно.

Компенсационная функция обладает относительно самостоятельным значением, так как воздействуя на различные нарушенные общественные отношения, регулируемые нормами гражданского права, имеет своим результатом приведение общественных отноше-

ний в состояние удовлетворения нарушенных интересов потерпевших путем компенсации [13, с. 4].

Наличие компенсационной функции предопределено специфическим предметом гражданско-правового регулирования, поскольку имущественная сфера обладает реальной возможностью к компенсации в случае нарушения, однако компенсационная функция реализуется не только в области имущественных отношений, но и в области личных неимущественных отношений, не связанных с имущественными, так как и здесь существует возможность имущественной компенсации нарушенного личного неимущественного права [12, с. 10–11].

В структуру компенсационной функции гражданского права входят в качестве элемента средства обеспечения ее реализации, к которым, в частности, принадлежит закрепленный в гражданском законодательстве принцип полного возмещения убытков [там же, с. 6–7].

Ведущее место среди оснований реализации компенсационной функции занимает гражданское правонарушение, однако к ним также относятся правомерные действия граждан, повлекшие причинение вреда, и события.

В развитие конституционной нормы о том, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции Российской Федерации), в российском гражданском законодательстве провозглашается возмещение убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) указанных органов и лиц.

По общему правилу гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный как незаконными действиями, так и незаконным бездействием органов власти и их должностных лиц, наступает при наличии четырех условий: противоправного действия (бездействия), вреда, причинно-следственной связи, вины (ст. 16 ГК РФ), однако ст. 16<sup>1</sup> ГК РФ введена ответственность за правомерное действие указанных субъектов, причинившее вред личности или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица. Наличие данной нормы в современном Гражданском кодексе объясняется необходимостью максимального сокращения

риска наступления вреда в результате действий публичных субъектов, повышения эффективности законного осуществления властно-распорядительной деятельности.

Под диспозицию нормы ст. 16 ГК РФ о возмещении вреда, причиненного органами публичной власти и их должностными лицами, подпадают только те случаи, когда вред гражданину или юридическому лицу причиняется в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов при осуществлении ими государственно-властных полномочий, однако на практике достаточно сложно выделить основания ответственности, определить, связаны они или не связаны непосредственно с осуществлением властных функций, что важно для решения вопроса о привлечении названных субъектов к гражданско-правовой ответственности [17, с. 323].

По своей юридической природе обязательства, возникающие в силу применения норм гражданско-правового института возмещения вреда, причиненного актами органов публичной власти или их должностных лиц, представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой в соответствии с предписанием закона привлекается причинитель вреда.

Тождественные по смыслу нормы ст. 13, 16, 1069 ГК РФ и ст. 1070 ГК РФ, являющейся специальной по отношению к ст. 1069 ГК РФ, закрепляют единую модель возникающих обязательств: вред, причиненный физическому или юридическому лицу действиями (бездействием) органов государственной власти и местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, возмещается и (или) компенсируется, соответственно, Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Ущерб, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица правомерными действиями органов публичной власти, их должностных лиц или иных лиц, которым государством делегированы властные полномочия, также в соответствии со ст. 16<sup>1</sup> ГК РФ возмещается публичными субъектами, которые не являются непосредственными причинителями вреда.

Должностные лица прямо названы в качестве ответственных лиц, наряду с органами публичной власти (ст. 16 ГК РФ), однако они несут ответственность не перед потерпевшим, а перед органом государственной власти или органом местного самоуправления. Возмещение же потерпевшему производится не за счет причинившего вред должностного лица либо органа публичной власти, а за счет казны соответствующего уровня, в которую входит все имущество публично-правового образования, в том числе средства, отраженные в бюджете, кроме закрепленного за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215 ГК РФ).

РФ, субъект РФ или муниципальное образование, возместившие потерпевшему вред, причиненный незаконными действиями должностного лица, приобретают право регрессного требования к должностному лицу, которое непосредственно виновно в совершении неправомерных действий. На это должностное лицо ответственность в порядке регресса возлагается в полном объеме, если иное не установлено законом, но регрессный иск не может быть удовлетворен, если на момент его заявления истец (орган публичной власти) не возместил причиненный потерпевшему вред.

Применительно к должностным лицам органов государственной власти и органов местного самоуправления в п. 3 ст. 1081 ГК РФ сформулировано специальное правило, предусматривающее право требования в порядке регресса в случаях возмещения вреда, причиненного должностными лицами органов дознания, предварительного следствия и суда.

Осуществление защиты нарушенного права путем возмещения вреда, причиненного в результате действий (бездействия) органов публичной власти либо их должностных лиц, не ставится в зависимость от необходимости оспаривания этих действий (бездействия) по правилам, установленным гл. 24 АПК РФ.

В п. 5 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» [1], указывается, что, тре-

буя возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. Таким доказательством является вступившее в законную силу решение суда о признании действий (бездействия), решения соответствующего органа незаконными (см., например: [9]). При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике. Несмотря на обязанность потерпевшего представить доказательства противоправности действия (бездействия) властных органов или должностных лиц, суд будет оценивать их противоправность с учетом обстоятельств, послуживших основанием для таких действий (бездействия), обязанность доказывания которых в силу ч. 1 ст. 65 АПК РФ лежит на ответчике.

Нельзя не признать, что, в конечном счете, за реализацию компенсационной функции гражданского права «расплачиваться» приходится добросовестным налогоплательщикам, за счет которых и производится возмещение лицам, которым был причинен вред действиями (бездействием) публичных субъектов.

В науке административного права применительно к данной ситуации даже звучит мнение о том, что привлечение органов публичной власти к правовой ответственности «бесполезно и умаляет авторитет государственной власти» [6].

В качестве одного из веских аргументов в поддержку этой позиции приводится довод о том, что при привлечении к административной ответственности органа публичной власти не достигается ее превентивная цель, поскольку в качестве меры ответственности органам публичной власти назначается штраф, подлежащий зачислению в бюджет, из которого финансируется деятельность органа публичной власти. Согласно принципу целевого расходования бюджетных средств из этого же бюджета будут выделены денежные средства для уплаты штрафа, и орган публичной власти не ощутит негативных последствий своих действий. А, как известно, элемент наказания при применении ответственности, который выражается в возложении на правонаруши-

теля определенных мер внеэквивалентного характера, необходим (см. об этом: [4]). Невозможностью непосредственного воздействия на имущественную сферу правонарушителя публично-правового субъекта объясняется отказ от административной ответственности организаций в советский период [16].

КоАП РФ содержит ряд статей, согласно которым к ответственности следует привлекать непосредственно лицо, в результате исполнения которым служебных функций было допущено правонарушение, или орган власти (ст. 5.59, ст. 5.63, ст. 14.9, ст. 14.25 КоАП РФ). Однако призыв к тому, чтобы исключить органы государственной власти и органы местного самоуправления из числа субъектов административной ответственности и одновременно усилить персональную ответственность должностных лиц и служащих данных органов [6], представляется интересным, но несколько преждевременным.

Качественной особенностью административной ответственности является то, что она наступает перед государством. В то же время сами субъекты управления также в ряде случаев отвечают за нарушения аналогичных требований, однако в этой ситуации речь идет в основном уже о дисциплинарной ответственности [15, с. 4].

Следует отметить, что ответственность публично-правовых субъектов является производной от наличия юридического факта. В зависимости от того, относится ли юридический факт к категории административных правонарушений, допущенных публично-правовыми субъектами, либо действий (бездействия) данных субъектов, причинивших вред, к публично-правовым субъектам применяются меры административной или гражданско-правовой ответственности. Однако привлечение публично-правовых субъектов к административной ответственности, целью которой является предупреждение совершения новых правонарушений как самими правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ), не должно исключать возникновения охранительного гражданского правоотношения, так как только его реализация позволяет компенсировать вред, причиненный в результате действий (бездействия) публично-правовых субъектов.

В литературе отмечается, что механизм их привлечения к гражданско-правовой ответственности публичных субъектов напоминает ответственность юридического лица за действия его работников, когда в случае причинения вреда работником юридического лица в процессе служебной деятельности к гражданско-правовой ответственности привлекается непосредственно юридическое лицо [8, с. 23].

Однако в случае привлечения к ответственности публичных субъектов прямая аналогия с данным видом ответственности невозможна. Во-первых, существует принципиальное различие в источниках финансирования реализации компенсационной функции гражданского права. Во-вторых, в данных отношениях наличествует правовая связь не только между должностным лицом (работником) и публичным субъектом, но и между должностным лицом и органом публичной власти, что оказывает влияние и на механизм привлечения к ответственности и компенсации причиненного вреда.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вестник ВАС РФ. – 2011. – № 8.
2. Гражданское право. В 3 т. Т. 1 / отв. ред. В. П. Мозолин. – М. : Проспект, 2012. – 816 с.
3. Гражданское право России. Общая часть / под общ. ред. А. Я. Рыженкова. – М. : Юрайт, 2011. – 469 с.
4. Егорова, М. А. Односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора / М. А. Егорова. – М. : Статут, 2010. – 528 с.
5. Мамаев, А. М. Социальные функции российского гражданского права / А. М. Мамаев // Вопросы управления. – 2010. – № 2 (11). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2010/02/14/html>. – Загл. с экрана.
6. Морозова, Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления / Н. А. Морозова // Российский юридический журнал. – 2014. – № 1. – С. 103–112.
7. Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2007. – 520 с.
8. Орешкин, С. И. Компенсационные нормы российского гражданского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Орешкин Сергей Иванович. – Волгоград, 2006. – 25 с.

9. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 9 апреля 2013 № Ф03-956/2013 по делу № А24-2457/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Радько, Т. Н. Теория государства и права / Т. Н. Радько. – М. : Акад. проект, 2005. – 811 с.
11. Рыбаков, В. А. О методологических подходах к понятию функции права / В. А. Рыбаков, В. Н. Соловьев // Гражданское право. – 2012. – № 1. – С. 28–32.
12. Рыженков, А. Я. Компенсационная функция советского гражданского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Рыженков Анатолий Яковлевич. – Саратов, 1981. – 15 с.
13. Рыженков, А. Я. Компенсационная функция советского гражданского права / А. Я. Рыженков. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1983. – 96 с.
14. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.
15. Хаманева, Н. Ю. Проблемы административной ответственности / Н. Ю. Хаманева // Административная ответственность. – М. : Ин-т государства и права РАН, 2001. – С. 3–7.
16. Шерстобоев, О. Н. К вопросу о вине юридического лица как конструктивном признаке состава административного правонарушения / О. Н. Шерстобоев // Безопасность бизнеса. – 2012. – № 2. – С. 17–20.
17. Шугрина, Е. С. Муниципальное право / Е. С. Шугрина. – М. : Норма : Инфра-М, 2012. – 560 с.

#### REFERENCES

1. Vestnik VAS RF, 2011, no. 8.
2. Mozolin V.P., ed. *Grazhdanskoe pravo. V 3 t. T. 1* [Civil Law. In 3 vols. Vol. 1]. Moscow, Prospekt Publ., 2012. 816 p.
3. Ryzhenkov A.Ya., ed. *Grazhdanskoe pravo Rossii* [Civil Law of Russia]. Moscow, Yurayt Publ., 2011. 469 p.
4. Egorova M.A. *Odnostoronniy otkaz ot ispolneniya grazhdansko-pravovogo dogovora* [Unilateral Waiver From Civil Legal Agreement]. Moscow, Statut Publ., 2010. 528 p.
5. Mamaev A.M. *Sotsialnye funktsii rossiyskogo grazhdanskogo prava* [Social Functions of Russian Civil Law]. *Voprosy upravleniya*, 2010, no. 2 (11). Available at: <http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2010/02/14/html>.
6. Morozova N.A. *O tselesoobraznosti privlecheniya k administrativnoy otvetstvennosti organov gosudarstvennoy vlasti i organov mestnogo samoupravleniya* [On the Reasonability of Bringing Administrative Action Against the Bodies of State and

Regional Authorities]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2014, no. 1, pp. 103-112.

7. Lazarev V.V., ed. *Obshchaya teoriya prava i gosudarstva* [General Theory of Law and State]. Moscow, Yurist Publ., 2007. 520 p.

8. Oreshkin S.I. *Kompensatsionnye normy rossiyskogo grazhdanskogo prava. Avtoref. diss. kand. yurid. nauk* [Compensation Norms of Russian Civil Law. Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Volgograd, 2006. 25 p.

9. *Postanovlenie FAS Dalnevostochnogo okruga ot 9 aprelya 2013 № F03-956/2013 po delu № A24-2457/2012* [Decree by Federal Far East Region of April 9, 2013 no. F03-956/2013 on the Case no. A24-2457/2012]. Access from reference legal system "KonsultantPlyus".

10. Radko T.N. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Akad. proekt Publ., 2005. 811 p.

11. Rybakov V.A., Solovyev V.N. O metodologicheskikh podkhodakh k ponyatiyu funktsii prava [On Methodological Approaches to the Notion of Legal Function]. *Grazhdanskoe pravo*, 2012, no. 1, pp. 28-32.

12. Ryzhenkov A.Ya. *Kompensatsionnaya funktsiya sovetskogo grazhdanskogo prava.*

*Avtoref. diss. kand. yurid. nauk* [Compensation Function of Soviet Civil Law. Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Saratov, 1981. 15 p.

13. Ryzhenkov A.Ya. *Kompensatsionnaya funktsiya sovetskogo grazhdanskogo prava* [Compensation Function of Soviet Civil Law]. Saratov, Izd-vo Sarat. un-ta, 1983. 96 p.

14. Tikhomirov Yu.A. *Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika* [Legal Regulation: Theory and Practice]. Moscow, Formula prava Publ., 2010. 400 p.

15. Khamaneva N.Yu. Problemy administrativnoy otvetstvennosti [Problems of Administrative Responsibility]. *Administrativnaya otvetstvennost* [Administrative Responsibility]. Moscow, In-t gosudarstva i prava RAN, 2001. pp. 3-7.

16. Sherstoboev O.N. K voprosu o vine yuridicheskogo litsa kak konstruktivnom priznake sostava administrativnogo pravonarusheniya [To the Question of Legal Entity's Guilt as a Constructive Feature of Administrative Offence Element]. *Bezopasnost biznesa*, 2012, no. 2, pp. 17-20.

17. Shugrina E.S. *Munitsipalnoe pravo* [Municipal Law]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2012. 560 p.

## IMPLEMENTATION OF THE COMPENSATORY FUNCTION OF THE CIVIL LAW IN CASE OF BRINGING PUBLIC ENTITIES TO CIVIL LEGAL LIABILITY

**Kabanova Irina Evgenyevna**

Candidate of Juridical Sciences, Researcher,  
Kutafin Moscow State Law University  
irina\_kabanova@mail.ru  
Sadovaya-Kudrinskaya St., 9, 129085 Moscow, Russian Federation

**Abstract.** The article is devoted to the realization of the compensatory function of the civil law in the relationships with the participation of public entities and their officials as the subjects of civil liability.

**Key words:** functions of civil law, compensation, bodies of public power, officials, civil legal liability.