

DOI:10.17516/1997-1370-0954

EDN: PTJCEQ

УДК 347.51

Legal Model of Compensation (Compensation) for Harm Caused by the State: Russian and Foreign Experience

Inna S. Bogdanova*

Siberian Federal University

Krasnoyarsk, Russian Federation

Received 16.04.2022, received in revised form 15.06.2022, accepted 16.09.2022

Abstract. The article analyzes Russian and foreign approaches to the legislative model of compensation (compensation) for harm caused by the state. The author identifies two main models: the model of tort liability (Germany, Anglo-American law) and the model of objective liability (Spain) of the state, their nature and features of legal registration are investigated. The conclusion is made about fixing in the Russian civil legislation as the main tort model of the responsibility of the state, The institution of compensation for violation of the right to legal proceedings and the execution of a judicial act within a reasonable time, which is based on the model of the objective responsibility of the state, has been criticized. The institution of compensation for the loss by a bona fide purchaser of a dwelling, the legal nature of which remains uncertain, is analyzed. The article substantiates the need to form a unified approach to all cases of state responsibility for the actions of its agents.

Keywords: state responsibility, acts of power, state agents, compensation model, public torts, compensation, a reasonable time for legal proceedings, illegal actions of state bodies.

Research area: law.

Citation: Bogdanova, I.S. (2022). Legal model of compensation (compensation) for harm caused by the state: Russian and foreign experience. *J. Sib. Fed. Univ. Humanit. soc. sci.*,15(12), 1805–1818. 10.17516/1997-1370-0954



Правовая модель возмещения (компенсации) вреда, причиненного государством: российский и зарубежный опыт

И.С. Богданова

*Сибирский федеральный университет
Российская Федерация, Красноярск*

Аннотация. В статье анализируются российский и зарубежные подходы к законодательной модели возмещения (компенсации) вреда, причиненного государством. Автором выделены две основные модели: модель деликтной ответственности (Германия, англо-американское право) и модель объективной ответственности (Испания) государства, исследована их природа и особенности правового оформления. Сделан вывод о закреплении в российском гражданском законодательстве в качестве основной деликтной модели ответственности государства, подвергнут критике институт компенсации за нарушение права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок, в основе которого находится модель объективной ответственности государства. Проанализирован институт компенсации за утрату добросовестным приобретателем жилого помещения, правовая природа которого остается неопределенной. В статье обоснована необходимость формирования единого подхода ко всем случаям ответственности государства за действия его агентов.

Ключевые слова: ответственность государства, акты власти, агенты государства, модель возмещения вреда, публичные деликты, компенсация, разумный срок судопроизводства, незаконные действия органов государства.

Научная специальность: 12.00.00 – юридические науки.

Введение. В современных условиях активное взаимодействие физических и юридических лиц с государством в самых разных сферах жизнедеятельности последнего нередко приводит к возникновению негативных имущественных последствий на стороне частных субъектов. Законом могут быть предусмотрены разные правовые формы их сглаживания, выбор которых зависит от общей концепции ответственности государства, принятой в конкретном правовом порядке. Для российского законодательства характерно отсутствие единых подходов к решению этого вопроса, фрагментарность и несогласованность правового регулирования ситуаций, возникающих вследствие причинения вреда в результате деятельности государства и его агентов. В современ-

ной доктрине аналогичным образом существующие теоретические исследования сконцентрированы либо на анализе деликтной ответственности публично-правовых образований (ст. 16, ст. 1069, ст. 1070 Гражданского кодекса РФ, ст. 53 Конституции РФ), либо на изучении вопросов возмещения вреда, причиненного правомерными действиями рассматриваемых субъектов (ст. 16.1 Гражданского кодекса РФ). Результатом такого положения вещей стало введение в российскую правовую систему института компенсации за нарушение права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок, обладающего иной правовой природой и не вполне укладывающегося в систему отечественного права. При таких обстоятельствах вопрос

об общей модели возмещения (компенсации) вреда, причиненного государством, является перспективным как в теоретическом, так и в практическом плане.

Основное исследование. Решение обозначенного в настоящей статье вопроса невозможно без учета специфики правового положения публично-правовых образований в гражданских отношениях, поскольку двойственность правового статуса указанных субъектов предопределяет и особенности регулирования отношений с их участием. Эта двойственность исторически признается за государством (Lazarevsky, 1905; Meyer, 2021), в современной же доктрине предлагаются ее различные интерпретации в контексте установления отраслевого статуса публичного суверена (Golubtsov, 2021; Pletnikov, 2021; Smagina, 2021).

Нормой определяющего значения в действующем гражданском законодательстве выступают положения аб.2 ст. 2 ГК РФ, в силу которых в регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. Основной смысл в приведенном предложении заключается в словосочетании «могут участвовать также», поскольку гражданское право как отрасль частного права ориентировано прежде всего на регулирование взаимодействия физических и юридических лиц. По указанным причинам участие государства не может быть общим правилом, а является скорее исключением из него, поэтому публичные образования всего лишь «могут участвовать», но не признаются участниками безусловно. Очевидно, что необходимость подобного участия обусловлена целями и задачами, стоящими перед публичными образованиями, и, как правило, речь идет о случаях, названных в законе.

Действующее российское гражданское законодательство в ст. 2, 124, 125 ГК РФ закрепляет «четкую структурную модель участия публичных образований в частных отношениях, которая может быть выражена в следующих аспектах: 1) участниками гражданских отношений являются публично-правовые образования – отдель-

но Российская Федерация и субъекты Российской Федерации, а также муниципальные образования; 2) за ними признан статус самостоятельных субъектов, действующих наряду с физическими и юридическими лицами; 3) публично-правовые образования не являются юридическими лицами; 4) гражданская правосубъектность публично-правовых образований реализуется посредством действий органов государственной власти в рамках их общей компетенции (п. 1 ст. 125 ГК РФ) либо посредством действий государственных органов в рамках полномочий, специально им предоставленных для этой цели (п. 3 ст. 125 ГК РФ)» (Bogdanova, 2020: 1682).

Наличие у государства и его агентов властно-публичных полномочий предопределяет и общий принцип их появления в гражданском обороте: в силу императивных требований ст. 1 и ст. 124 ГК РФ данные субъекты действуют на равных началах с иными участниками гражданских отношений, что «блокирует» возможность получения ими преимуществ и преференций, связанных с двойственным правовым статусом. В этом смысле можно говорить с определенной долей условности, что публичные образования не отличаются от частных субъектов, поскольку ими совершаются акты, также носящие частноправовой характер. По указанным причинам в случае, если такие акты влекут негативные имущественные последствия для иных субъектов, государство отвечает за эти действия в соответствии с нормами гражданского законодательства (в частности, в случае нарушения договоров и иных обязательств, по имущественным сделкам и др.). Такое положение вещей характерно не только для российского права, но и зарубежных правовых порядков (Lazarevsky, 1905: 180–181; Romanov, 2017: 148; Janeiro, 2007: 175; Mikelenas, 2017: 216–217; Mickevich, 2002:103–104).

Вместе с тем в результате действий агентов государства в публичных сферах жизнедеятельности при реализации ими властных полномочий также возможно наступление вредоносных последствий, именно данный аспект взаимоотношений

публичной власти и частных субъектов до настоящего времени остается предметом острых дискуссий.

В современных условиях можно выделить несколько правовых моделей возмещения (компенсации) вреда, причиненного актами власти. Выбор конкретной модели зависит от ответа на вопрос о возможности распространения на рассматриваемый институт норм отрасли гражданского права: при положительном ответе возмещение вреда происходит по модели деликтной ответственности (ФРГ, Франция, англо-американское право), при отрицательном – используется модель объективной ответственности (Испания).

Классическая модель деликтной ответственности государства основывается на идее распространения норм гражданского законодательства на случаи причинения вреда в результате совершения актов власти, вследствие чего вред подлежит возмещению при наличии основания и условий, установленных в законе, и при соблюдении принципа полного возмещения убытков. Так, в законодательстве Германии этот вопрос регулируется положениями ст. 34 Основного закона ФРГ и пар. 839 Германского гражданского уложения, в соответствии с которыми «ст. 34 Основного закона регулирует не ответственность должностных лиц, а принятие за них на себя ответственности государством. Она предполагает наличие законодательно определенных в пар. 839 ГГУ оснований для установления ответственности» (Blankenagel, 2005: 79). Совокупность указанных норм «позволяет выделить следующие группы оснований ответственности: исполнение вверенной государственной функции; нарушение служебных обязанностей; по отношению к третьим лицам; наличие причиненного вследствие нарушений обязанностей вреда; вина» (Blankenagel, 2005: 80).

При этом ответственность государства за вред, причиненный частным субъектам его агентами, наступает «только за неправомерные действия последних при отсутствии оснований для ограничения ответственности (например, в случае на-

личия специальных норм об ответственности, либо возможности получения потерпевшим возмещения другим способом)» (Blankenagel, 2005: 88–91).

В отличие от стран континентальной системы права, в англо-американском праве фактически отсутствует общее понятие деликта. В самом общем виде «деликтом признается не всякое нарушение, а лишь такое, для которого в прецедентном судебном порядке предусмотрены специальные формы исковой защиты нарушенных гражданских прав и интересов» (Romanov, 2017: 138).

Длительное время в праве Англии и США отсутствовала возможность привлечения государства к гражданско-правовой ответственности за действия его служащих, поскольку преобладающее значение имела «доктрина «иммунитета суверена», согласно которой носителю суверенной государственной власти не может предъявляться иск без его согласия. Когда законодательством предусматривается судебная проверка законности действий и решений органа государственной власти, можно сказать, что соответствующий «суверен» дал на это «согласие». Однако наличие такого согласия не является условием предъявления всех форм исков правительственным органам» (Burnham, 2006: 377).

В настоящее время в английском праве предусмотрена «деликтная ответственность государства при деликтах, совершенных действиями конкретных должностных лиц или служащих» (Romanov, 2017: 148).

Иным образом обстоит дело в праве США, поскольку по общему правилу «подача исков против Соединенных Штатов или их органов с требованием выплаты денежной компенсации за нанесенный ущерб не допускается принципом «иммунитета суверена», однако такие иски могут быть заявлены на основании разрешающего статута (в частности, Закона о деликтных исках в федеральных судах 1946 года и Закона Такера 1855 года). Указанные законы предусматривают возможность выплаты денежной компенсации за ущерб в результате деликта, устанавливая деликтную ответственность федерального правительства «таким же об-

разом и в таком же объеме, как и в случае совершения деликта частным лицом при аналогичных обстоятельствах»» (Burnham, 2006: 378). Это правило действует только при подаче «исков против федеральных ведомств в федеральных судах, поскольку иски к данным субъектам в судах штатов невозможны» (Burnham, 2006: 378).

Иные правила установлены для «исков о возмещении ущерба в связи с нарушениями органами штатов федеральных законов. В силу XI поправки к Конституции США на штаты распространяется «иммунитет суверена» в отношении исков, предъявляемых им в федеральных судах, за исключением исков о принудительном осуществлении гарантируемых федеральной Конституцией прав, которые заявляются гражданами против их собственных штатов. При толковании указанной поправки американскими судами была сформирована интересная правовая позиция: решением Верховного суда США по делу *Hansv. Louisiana* 1890 года, несмотря на формулировки XI поправки, иски против штатов были запрещены, однако последующим решением по делу *Exparte Young* 1908 года Верховный суд США постановил, что «хотя «иммунитет суверена» воспрещает иск против штатов, но он не препятствует подаче исков, основанных на нормах федерального права, против должностных лиц штатов, действующих в своем официальном качестве»» (Burnham, 2006: 380–381). Однако в приведенной ситуации может быть заявлен лишь иск о судебном запретительном приказе, но не о возмещении ущерба за счет казны штата.

Также в американском праве признаются допустимыми иски о совершении должностными лицами административных ведомств недобросовестных незаконных действий, которыми взыскивается денежная компенсация с этих лиц на основании их личной ответственности, «в подобных ситуациях государство не несет ответственность за действия должностных лиц. Вместе с тем законодатели, судьи и прокуроры защищены иммунитетом от судебного преследования при совершении ими действий

в своем официальном качестве. Но в их отношении могут быть предъявлены иски о возмещении ущерба на основании личной ответственности, если они действовали в качестве администраторов внутри своих ведомств» (Burnham, 2006: 382–383).

В результате в странах, применяющих деликтную модель возмещения государством вреда, причиненного актами власти, ответственность публичного образования наступает в случае совершения его должностными лицами именно неправомерных (незаконных) действий на основании норм гражданского законодательства.

Иным образом обстоит дело в правовых порядках, закрепляющих объективную модель ответственности государства за совершение публичных деликтов. Данная модель характеризуется рядом отличительных черт, в частности, невозможностью применения норм гражданского законодательства, особыми условиями наступления ответственности, особым размером полученного возмещения и ограниченными сроками для обращения с соответствующим требованием.

Так, в современном праве Испании особенно подчеркивается принципиальная невозможность распространения норм гражданского законодательства на «институт ответственности государства за действия государственных и муниципальных органов за вред, нанесенный имуществу или правам частных лиц. В доктрине утверждается, что в данном случае речь идет о «современной системе объективной и прямой ответственности, совершенно не связанной с регулированием внедоговорной ответственности, определенной в ст. 1902 и 1903 Гражданского кодекса Испании» (Janeiro, 2007: 172). «Указанная ответственность основывается на принципе имущественной гарантии пострадавшей стороны и функционирующая совершенно обособленно от субъективного понимания вины. Лишь юридическая обязанность пострадавшего нести ущерб или чрезвычайные обстоятельства освобождают Администрацию от ответственности» (Janeiro, 2007: 172).

В данной правовой модели ключевое значение приобретает категория вреда, поскольку право на получение возмещения возникает только при его наличии. «Идея вреда заключается в том, что вред является неправомерным ущербом – не по форме причинения, но сам по себе – поскольку собственник имущества или права юридически не обязан терпеть ущерб, даже если лицо, которое его причиняет, действует со всей законностью. В результате у частного лица возникает право на возмещение вреда не только в случае совершения государством и его агентами ненадлежащих действий, но и тогда, когда вред является последствием нормального функционирования данных субъектов» (Janeiro, 2007: 171).

В связи с этим, в отличие от деликтной модели ответственности государства, в рассматриваемой – акценты смещены с исследования характера деятельности органов государства и их должностных лиц с точки зрения правомерности / противоправности на анализ самого причиненного «вреда, поскольку он должен быть следствием нормального или ненадлежащего функционирования публичных служб, т.е. любого административного действия, которое является потенциально опасным». По указанным причинам «в доктрине и судебной практике было сформировано общее правило, в силу которого, кроме вреда, причиненного обстоятельствами непреодолимой силы, на Администрацию объективно и в общем порядке налагается обязанность компенсировать вред всегда, когда он является реальным, причинен конкретному лицу и имеет материальное выражение, независимо от того, является ли причинение вреда следствием ненадлежащего или даже нормального функционирования общественных учреждений, имеет ли место умысел или неосторожность; за исключением случаев, особо установленных законом, когда пострадавшему лицу вред не возмещается» (Janeiro, 2007: 224).

Дела о возмещении ущерба рассматриваются испанскими административными судами и могут быть поданы «в течение годичного срока исковой давности с момента

совершения факта или действия, влекущего право на компенсацию, либо с даты наступления вредного воздействия» (Janeiro, 2007: 224).

Анализ российского законодательства в рассматриваемой сфере отношений позволяет утверждать, что основная правовая форма возмещения государством вреда, причиненного частным субъектам в публичной сфере, построена по модели классической деликтной ответственности. Вместе с тем в отечественном праве функционируют отдельные институты, в основу которых заложены иные принципы, в частности, институт возмещения вреда, причиненного правомерными действиями государства (ст. 16.1 ГК РФ), компенсация за нарушение права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок, компенсация, выплачиваемая добросовестному приобретателю за утрату им жилого помещения (ст. 68, ст. 68.1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ) и др. Данные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии в российском праве единого подхода к модели возмещения (компенсации) вреда, причиненного в результате действий государства, в пользу чего могут быть приведены следующие доводы.

По общему правилу основания и порядок возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц, установлены в ст. 1069, ст. 1070 ГК РФ. Они представляют собой специальные деликты, урегулированные нормами гражданского законодательства, споры по которым разрешаются по правилам гражданского и арбитражного судопроизводства, за исключением дел, подпадающих под сферу п. 1 ст. 1070 ГК РФ.

В отличие от континентальной модели, в российском праве, помимо общего правила об ответственности государства за незаконные действия его органов и их должностных лиц (ст. 1069 ГК РФ), в ст. 1070 ГК РФ установлены специальные правила об ответственности за действия органов дознания, следствия, прокуратуры и суда. Такой юридический прием исторически

характерен для отечественной правовой системы (Makovskiy, 2010: 492–534).

При характеристике рассматриваемых деликтов следует обратить внимание на то, что ответственность государства наступает за действия его агентов, которыми признаются государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица (ст. 1069 ГК РФ) и органы дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ст. 1070 ГК РФ), потерпевшими могут являться физические и юридические лица.

Традиционно утверждается, что ответственность государства по ст. 1069 ГК РФ наступает только на такие действия указанных в ней субъектов, которые могут быть отнесены к актам власти, т.е. причинение вреда происходит вследствие реализации субъектами властно-административных правомочий в виде действия (бездействия), в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления.

При применении ст. 1069 ГК РФ судами принимаются во внимание оба критерия – статус непосредственного причинителя вреда и сфера его деятельности, т.е. оценке подлежат исключительно действия (бездействие) субъекта, наделенного статусом государственного или муниципального органа либо должностного лица, и публично-властный характер этих действий. В результате за рамками ст. 1069 ГК РФ оказываются ситуации, когда вред причинен действиями частных субъектов, выполняющих делегированные им властные полномочия.

Такое законодательное решение вызывает серьезные сомнения, поскольку в современных условиях круг лиц, действующих в публичной сфере от имени государства, значительно расширен и не ограничен только органами и должностными лицами.

Например, полномочия по государственной регистрации рождения и смерти законом субъекта РФ могут быть возложены на многофункциональные центры предоставления государственных и муници-

пальных услуг (далее по тексту – МФЦ), которые по общему правилу выполняют функции посредника между заявителем и соответствующими органами государства, оказывающими государственные (муниципальные) услуги, и лишь в случаях, установленных законом, вправе самостоятельно оказывать такие услуги. При этом на МФЦ «при осуществлении ими государственной регистрации актов гражданского состояния распространяются права, обязанности и ответственность, возложенные законом на органы записи актов гражданского состояния и их должностных лиц» (п. 2.2 ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» от 15.11.1997 № 143-ФЗ). Учитывая, что МФЦ не обладают статусом государственных органов, создаются в форме государственного или муниципального учреждения (ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ), то распространение на них правил ст. 1069 ГК РФ весьма проблематично. Ситуация также усугубляется тем, что в ст. 16.1 ГК РФ, устанавливающей порядок выплаты компенсации за ущерб вследствие правомерных действий агентов государства, непосредственно предусмотрено, что компенсируется также ущерб от действий «иных лиц, которым государством делегированы властные полномочия». Достаточно странным выглядит подобное решение вопроса: публично-правовые образования отвечают за неправомерные действия лишь своих органов и должностных лиц, но компенсируют ущерб, причиненный правомерными действиями и иных лиц, очевидно, что такое положение вещей не может быть признано разумным и допустимым.

Иным образом решен этот вопрос в законодательстве ФРГ, для права которого характерно существование института «приватизации публичных функций», в самом общем виде представляющего собой ситуацию, «когда государство выполняет свои задачи хотя и самостоятельно, но использует для этого частноправовые организационные формы» (Kramer, 2014: 65). Принято

различать разные конструкции приватизации, например, «публичное образование может исполнять возложенные на него задачи через создание юридического лица частного права (формальная (организационная) приватизация); через «передачу публичной задачи частному третьему лицу, которое осуществляет ее самостоятельно (материальная приватизация); через «частичную передачу публичной собственности частным лицам (имущественная приватизация); либо через привлечение частных лиц на договорной основе в качестве «помощников по исполнению обязательств» к выполнению задач самими субъектами публичного права (функциональная приватизация)» (Kramer, 2014: 66–67). Независимо от избранной конструкции государство остается обязанным перед частными лицами, в интересах которых осуществляются публичные задачи, поскольку «вместо обязанности исполнения оно несет обязанность обеспечения надлежащего исполнения» (Kramer, 2014: 80).

Соответственно, в случае причинения вреда частным субъектам «государство отвечает как за действия должностных лиц и иных государственных служащих, так и за действия частных субъектов, которым делегированы определенные государственные функции, либо которые являются «помощниками управления»» (Blankenagel, 2005: 80–81; Кесслер, 2017: 237–238). При этом «исходным основанием ответственности за нарушение должностным лицом служебных обязанностей является наличие властного действия, а именно действия должностного лица при исполнении вверенной государственной функции. В этом смысле понятие должностного лица толкуется широко и включает в себя всех государственных служащих и некоторых частных лиц, названных выше» (Blankenagel, 2005: 80).

Представляется, что немецкий подход может быть воспринят и в российской практике даже без изменения легальной формулировки ст. 1069 ГК РФ, поскольку при толковании содержания указанной статьи в качестве определяющего должен

быть использован не критерий субъектного состава, а критерий характера деятельности причинителя вреда, в этом смысле юридически неважно, обладает ли субъект специальным статусом органа государства, достаточно констатации того, что он выполняет делегированные ему публичным сувереном функции либо исполняет возложенные на него в установленном порядке публичные задачи.

Следует отметить, что в законодательстве уже можно обнаружить отдельные положения для применения такого подхода, в частности, в силу аб.3 п. 2 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства РФ «по правилам административного судопроизводства могут рассматриваться дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций, если оспариваемые решения, действия (бездействие) являются результатом осуществления (неосуществления) указанных полномочий» (п. 2 Постановления Пленума ВС РФ «О некоторых вопросах применения судами КАС РФ» от 27.09.2016 № 36). Следующим логичным шагом как раз и является распространение подобного режима на действия иных частных субъектов, не только являющихся некоммерческими организациями, и предоставление потерпевшим права на использование ст. 1069 ГК РФ.

Вторая принципиальная особенность рассматриваемого института заключается в том, что ответственность государства может наступить только в случае совершения его агентами незаконных действий, причинивших вред частным субъектам. Как следует из содержания ст. 1069 и ст. 1070 ГК РФ, эти нормы – единственные во всей главе 59 ГК РФ, регулирующие обязательство вследствие причинения, в которых законодателем используется термин «незаконный» при характеристике действий (бездействия) непосредственных причинителей вреда. Учитывая, что «правила ГК РФ построены по системе генерального деликта (п. 1 ст. 1064 ГК РФ), в основе кото-

рой – признание противоправным всякого причинения имущественного вреда. В понятие вреда, подлежащего возмещению, уже *implicite* включается противоправность вредоносного поведения причинителя» (Makovskiy, 2010: 525), то в ст. 1069 ГК РФ, ст. 1070 ГК РФ происходит «удвоение» противоправности, поскольку ответственность государства наступает только в случае причинения вреда (ст. 1064 ГК РФ) в результате незаконных действий субъектов (ст. 1069 ГК РФ, ст. 1070 ГК РФ).

Указанное положение привело к тому, что вопрос о характере противоправности в рассматриваемых статьях уже длительное время является предметом острых дискуссий (Ripinsky, 2002: 72–76; Mikhailenko, 2007: 149–154; Makovskiy, 2010: 525–527; Neshataeva, 2013: 57–83; Korolev, 2014: 12–32; Kabanova, 2018: 219–224; Golubtsov, 2021: 252–260; Smagina, 2021: 233–239). В доктрине предложены различные варианты ее толкования (от идеи «управомоченности» органов государства на причинение вреда при осуществлении властных полномочий до идеи «риска»), среди которых наибольший интерес представляет позиция, в силу которой специфика рассматриваемых деликтов объясняется через разграничения сфер действия гражданского и публичных отраслей права, в рамках которых функционируют агенты государства.

В связи с тем что «вред причиняется частным лицам действиями (бездействием), регулирование которых само по себе выходит за рамки гражданского права, происходит своеобразное «столкновение» двух презумпций: гражданско-правовой, заключающейся в том, что всякий вред, возникающий в результате деликта, предполагается противоправным и подлежит возмещению, если иное не установлено законом, и межотраслевой (в рамках административного, уголовно-процессуального и иных отраслей права), согласно которой всякий акт власти предполагается правомерным, а вред, причиненный им, соответственно, не подлежащим возмещению, за исключением случаев, предусмотренных законом» (Kun, 1984: 92–93).

«Незаконные акты власти сами по себе не могут повлечь гражданско-правовых последствий и лишь в случае, если результатом таких актов становится вред, причиненный частным лицам, возникает необходимость в применении норм гражданского законодательства. При этом механизм гражданско-правового возмещения вреда вступает в действие не потому, что акты власти противоправны сами по себе, а потому, что причинение вреда незаконными актами власти, ущемляя соответствующие субъективные права потерпевшего, нарушает и охраняющие их гражданско-правовые по природе нормы права, т.е. является противоправным с точки зрения непосредственно гражданского права» (Kun, 1984: 71–73).

В рассматриваемом контексте положения ст. 1069 и ст. 1070 ГК РФ являются «привилегированными» для государства по сравнению с другими специальными деликтами главы 59 ГК РФ, поскольку его ответственность может наступить только при доказанности незаконности соответствующих актов власти по правилам публичных отраслей права. Применительно к п. 1 ст. 1070 ГК РФ в законодательстве установлены конкретные виды доказательств, которые могут свидетельствовать о незаконном характере действий органов (глава 18 УПК РФ). При таких обстоятельствах использование законодателем категории «незаконные действия (бездействие)» органов государства представляет собой специальный технико-юридический прием, поскольку решение вопроса о характере соответствующих действий будет зависеть от норм публичных отраслей права и соответствующей судебной практики.

Вопреки сложившемуся в доктрине подходу наибольшие сложности возникают не при толковании условия о незаконности действий, а по отношению к условию о вине. Традиционно при оценке ст. 1069 ГК РФ, ст. 1070 ГК РФ делается акцент на том, что в соответствии с п. 1 ст. 1070 ГК РФ вред возмещается независимо от вины должностных лиц, а в соответствии со ст. 1069 ГК РФ – при наличии вины, при этом вина презюмируется (п. 2 ст. 1064 ГК РФ). Вместе

с тем при рассмотрении дел о возмещении вреда, за исключением случаев возмещения вреда, причиненного в результате осуществления правосудия (п. 2 ст. 1070 ГК РФ), судами условие о вине вообще не исследуется, соответствующие выводы в судебных актах отсутствуют.

Сложность данного вопроса обусловлена существованием в современных условиях двух противоположных подходов к определению понятия вины в обязательствах вследствие причинения вреда, «как субъективного отношения причинителя вреда к своему деянию (по аналогии с уголовным правом) и как непринятие разумных и принятых в обществе мер осмотрительности и заботливости в соответствующих обстоятельствах, т.е. восприятие поведения причинителя вреда со стороны третьих лиц» (Evstigneev, 2017: 55–84).

В результате получается парадоксальная ситуация: если рассматривать вину в рамках субъективного подхода, то в силу ст. 1069 ГК РФ подлежит оценке субъективное отношение деликвента к факту причинения им вреда частному лицу, при этом зачастую органу или его должностному лицу вообще может быть неизвестно о том, что в результате совершения им актов власти был причинен вред. В этом смысле можно оценить вину субъекта к самому действию, но не к последствиям его поведения, что требуется главой 59 ГК РФ. Если же исходить из объективного подхода, то оценка поведения деликвента должна осуществляться через характеристику его поведения, т.е. через оценку его действий со стороны третьих лиц. В такой ситуации вина практически будет поглощена противоправностью, вследствие чего признание действий незаконными одновременно будет свидетельствовать и о виновности. Соответственно, получается, что для рассматриваемых специальных деликтов государства вина фактически не имеет юридического значения. Такое положение вещей не случайно, а, как отмечается в литературе, обусловлено объективными противоречиями в общей российской модели компенсации вреда, которая «не соответствует

ни одной черте, свойственной правопорядкам, использующим генеральный деликт» (Evstigneev, 2017: 55–84).

Завершая рассмотрение вопроса о вине как условии ответственности государства, представляется, что в настоящее время второй подход к определению ее сущности позволяет разрешить существующие коллизии. Так, оценивая действия агентов государства с точки зрения соответствия их нормам публичного права, анализу подлежат не только общие требования к соответствующему виду деятельности, но и конкретные условия ее совершения. Это позволяет оценить поведение субъекта на предмет его соответствия обычным мерам заботливости и осмотрительности, принятым в обществе, в результате решение о признании действия (бездействия) незаконным одновременно будет свидетельствовать и о наличии вины субъекта.

Помимо общей модели деликтной ответственности государства в российском праве функционируют иные институты, среди которых привлекает особое внимание компенсация за нарушение права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок (Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 30.04.2010 года № 68-ФЗ (далее – закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ)).

Рассматриваемый институт характеризуется следующими особенностями: на него не распространяются нормы гражданского законодательства; дела о взыскании компенсации рассматриваются по правилам административного судопроизводства (глава 26 КАС РФ, глава 27.1 АПК РФ); он может быть использован только «при нарушении права заявителя на разумный срок судопроизводства либо разумный срок исполнения судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ»; размер компенсации определяется не по правилам ГК РФ о полном возмещении убытков, а по усмотрению суда в зависимости от обстоятельств, указанных п. 2 ст. 2 закона).

Отличительная особенность правовой конструкции, предусмотренной законом, заключается в том, что в ее основу заложена совершенно новая законодательная модель, в силу которой для получения компенсации достаточно самого факта нарушения права на разумный срок, вследствие которого заявителю причиняется нематериальный вред. Категория разумного срока в законе не раскрывается, но утверждается, что разумный срок и срок рассмотрения дела не тождественны.

Для получения компенсации заявителю достаточно доказать лишь факт нарушения его права на судебную защиту, при этом не имеет юридического значения действительно ли он претерпевал какие-либо имущественные или моральные лишения (п. 40 Постановления Пленума ВС РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 29.03.2016 № 11). В законе подчеркнуто, что компенсация присуждается независимо от вины должностных лиц.

Для присуждения лицу компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок не требуется установления незаконности действий соответствующих органов либо должностных лиц, поскольку право на компенсацию возникает в силу самого факта нарушения соответствующего неимущественного права. Выделенные особенности свидетельствуют о том, что институт компенсации является примером иной модели – объективной, а не деликтной ответственности государства, имплементированной в российскую правовую систему.

В доктрине отмечается, что прообразом российского закона о компенсации стал итальянский закон от 24.03.2001 № 89, известный как «Закон Пинто». Принятие данного законодательного акта в Италии было обусловлено появлением нескольких постановлений ЕСПЧ по жалобам против Италии («Боттаци против Италии», Феррари против Италии», «А.Р. против Италии»,

«Ди Мауро против Италии»), в которых указывалось на нарушение прав заявителей на разбирательство по делу в разумный срок (Vinogradov, 2009: 79). Российский закон в целом по структуре и правилам рассмотрения заявлений о присуждении компенсации идентичен итальянскому.

По законодательству Италии в качестве общего правила действует деликтная модель ответственности государства за незаконные акты власти (Janeiro, 2007: 167), поэтому Закон Пинто является для нее чужеродным, аналогичным образом дело обстоит и в России.

Учитывая схожесть обстоятельств и цели принятия рассматриваемых законодательных актов, можно говорить о том, что они представляют собой яркий пример ситуативного правового регулирования, когда нормативно-правовой акт принимается с целью решения конкретной правовой ситуации, без учета действующей системы законодательства. В результате становятся понятными имеющиеся проблемы и коллизии рассматриваемого закона и российской модели ответственности государства.

Несколько иным образом обстоит дело с институтом компенсации, подлежащей выплате государством добросовестному приобретателю за утрату им жилого помещения, предусмотренной ст. 68.1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ. В самом общем виде право на однократное получение компенсации за счет Российской Федерации имеет «физическое лицо – добросовестный приобретатель жилого помещения, от которого данное жилое помещение было истребовано собственником в соответствии со ст. 302 ГК РФ, если по не зависящим от добросовестного приобретателя причинам в соответствии с вступившим в законную силу судебным актом о возмещении ему убытков, возникших в связи с истребованием от него жилого помещения, взыскание по исполнительному документу произведено частично или не производилось в течение шести месяцев со дня предъявления этого документа к исполнению» (п. 1–3 ст. 68.1 закона).

«Компенсация выплачивается на основании вступившего в законную силу судебного акта по иску добросовестного приобретателя к Российской Федерации о выплате данной компенсации» (п. 2 ст. 68.1 закона). «Размер компенсации определяется судом исходя из суммы, составляющей реальный ущерб, либо, если соответствующее требование заявлено добросовестным приобретателем, в размере кадастровой стоимости жилого помещения, действующей на дату вступления в силу судебного акта» (п. 3 ст. 68.1 закона). «В случае исполнения судебного акта к Российской Федерации переходит в пределах выплаченной суммы компенсации право (требование), которое добросовестный приобретатель имеет к лицу, ответственному за причинение ему убытков в связи с истребованием от него жилого помещения» (п. 5 ст. 68.1 закона).

Вопрос о правовой природе компенсации является открытым, закон не позволяет однозначно отнести ее к институтам гражданского права. В 2015 году Конституционный Суд РФ при проверке ранее действовавшей ст. 31.1, также регулировавшей вопросы выплаты компенсации собственникам или добросовестным приобретателям жилого помещения, пришел к выводу о том, что «природа возникающих между государством и заявителем отношений не может быть определена как форма реализации ответственности государства за совершенные регистрирующим органом действия», а должна рассматриваться «как выражение добровольно принятых на себя государством, в порядке осуществления дискреционных полномочий законодателя обязательств по несению части финансового бремени, вызванного противоправными действиями третьих лиц, приведших к утрате» жилого помещения (Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений ст. 31.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в связи с жалобами граждан В. А. Князык и П. Н. Пузырина» от 04.06.2015 № 13-П). В таком истолковании институт компенсации при-

обретает конституционно-правовое значение и не подпадает под сферу действия норм гражданского законодательства.

Вместе с тем ситуация не так проста, как кажется, поскольку в действующем законодательстве предусмотрены и иные виды компенсаций, в частности, установлено право физического лица – добросовестного приобретателя, от которого на момент вступления закона в силу на основании судебного акта было истребовано жилое помещение в собственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, на однократное получение компенсации за счет соответствующего публичного образования на условиях, установленных ст. 68.1. Это право может быть реализовано в течение трех лет с даты вступления в силу закона (ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости»» от 02.08.2019 № 299-ФЗ).

В отличие от ранее действовавших правил о выплате компенсации и актуальной ст. 68.1 закона, в данном случае добросовестный приобретатель лишился жилого помещения непосредственно по требованию самого публичного образования как собственника жилого помещения. Очевидно, в приведенной ситуации статус публичного образования изменился, поскольку оно уже выступает не в качестве лица, защищающего конституционные права граждан, а в качестве собственника жилого помещения, по законному требованию которого оно было изъято у добросовестного приобретателя. Предложенный механизм компенсации противоречит логике гражданского законодательства, отраженной в ст. 302 ГК РФ, в части баланса интересов собственника имущества и добросовестного приобретателя, поскольку последний априори считается незаконным владельцем. Получается, что собственник, истребовав жилое помещение у приобретателя, выплачивает последнему реальную стоимость этого имущества, если приобретатель не может получить исполнение по судебному акту.

Появление рассматриваемой компенсации напрямую связано с доктриной,

сформированной в Постановлении Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положения п. 1 ст. 302 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобой гражданина А. Н. Дубовца» от 22.07.2017 № 16-П. В доктрине утверждается, что первоначальное предложение разработчиков закона о введении в гражданское законодательство полного запрета на виндикацию публичными образованиями жилых помещений у физических лиц – добросовестных приобретателей, было в дальнейшем заменено на установление в аб.3 п. 6 ст. 8.1 ГК РФ презумпции добросовестности приобретателя недвижимого имущества и правило о компенсации (Lorenz, 2020: 49–59). В результате мы вновь имеем дело с примером ситуативного правового регулирования, обусловленного необходимостью точечного изменения законодательства без учета общей модели участия государства в гражданских отношениях. К сожалению, в рамках настоящей статьи невозможно подробно остановиться на вопросе о природе компенсации за утрату жилого помещения в рассматриваемой ситуации, но он ждет своего дальнейшего изучения.

Выводы. Обобщая все вышеизложенное, необходимо прийти к следующим вы-

водам. В настоящее время в действующем российском законодательстве закреплена деликтная модель ответственности государства за действия его агентов, и такое решение вопроса вполне себя оправдывает. Вместе с тем требует пересмотра сложившаяся практика ограничения числа лиц, за действия которых государство несет ответственность на условиях ст. 1069 ГК РФ. Такого результата можно достичь и без внесения изменений в гражданское законодательство, поскольку использование вместо субъектного критерия, критерия характера деятельности агентов государства позволяет урегулировать возникающие вопросы и оперативно реагировать на используемые государством различные правовые формы достижения публичных задач. Следует подвергнуть критической оценке компенсацию за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, в основу которой заложена принципиально иная модель ответственности государства. Аналогичным образом требует осмысления и переоценки институт компенсации, подлежащей уплате государством добросовестному приобретателю за утрату им жилого помещения, поскольку в нем необоснованно смешаны разные виды обязательств публично-правовых образований.

References

- Blankenagel, A., Kalinina, I. (2005). *Vozmeshchenie vreda, prichinennogo nepravomernymi dejstviyami gosudarstva v FRG: ot lichnoj otvetstvennosti gosudarstvennogo sluzhashchego k otvetstvennosti gosudarstva cherez chernyj hod*[Compensation for damage caused by unlawful actions of the state in Germany: from the personal responsibility of a civil servant to the responsibility of the state through the back door]. In *Zakonodatel'stvo i ekonomika*[Legislation and economics],12, 78–91.
- Bogdanova, I.S. (2020). On the Model of Public Entities Participation in Civil Relations in Terms of the Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. In *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*, 13(10), 1679–1686. DOI: 10.17516/1997–1370–0674.
- Burnham, W. (2006). *Pravovaya sistema SSHA [US legal system]*. Moscow, 1216.
- Evstigneev, E.A. (2017). Princip general'nogo delikta: sovremennoe sostoyanie i perspektivy primeneniya [The principle of general tort: current state and prospects for application]. In *Vestnik grazhdanskogo prava*[Civil Law Gazette],4, 45–83, 5, 55–84. DOI: 10.24031/1992–2043–2017–17–4–45–83.
- Golubtsov, V.G. (2021). *Rossiyskaya Federaciya kak sub'ekt grazhdanskogo prava [The Russian Federation as a subject of civil law]*. Moscow, Statut, 314.
- Gubaeva, A. K.(2020). Deliktное право Rossii: sovremennye vyzovy i perspektivy razvitiya [Tort law in Russia: modern challenges and development prospects]. In *Zakon*[Law],3, 38–48.
- Janeiro, D.B. (2007). Imushchestvennaya otvetstvennost' publicnyh organov vlasti v Ispanii platezha [Property liability of public authorities in Spain]. In *Zakon*[Law],6, 166–176, 7, 215–225.

Kabanova, I.E (2018). *Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' publichnyh sub"ektov: voprosy teorii i praktiki* [Civil Liability of Public Entities: Issues of Theory and Practice]. Moscow, Yusticinform, 398.

Kessler, V. (2017). Otvetstvennost' gosudarstva i dolzhnostnyh lic za prichinenie vreda v Germanii i Respublike Tadjikistan [Responsibility of the state and officials for causing harm in Germany and the Republic of Tajikistan]. In *Vnedogovornye obyazatel'stva* [Non-contractual obligations]. 233–245.

Korolev, I.I. (2014). *Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' za vred, prichinennyj nezakonnymi deystviyami organov doznaniya, predvaritel'nogo sledstviya, prokuratury i suda* [Civil liability for harm caused by illegal actions of bodies of inquiry, preliminary investigation, prosecutor's office and court]. Moscow, Statut, 136.

Kramer, U. (2014). Dopustimost' peredachigosudarstvennyhimunicipal'nyhzadach po germanskompupravu [Permissibility of the transfer of state and municipal tasks under German law]. In *Publichno-chastnoepartnerstvo v municipal'nojsfere: germanskijrossijskijopyt* [Public-Private Partnership in the Municipal Sphere: German and Russian Experience]. 64–85.

Kun, A.P. (1984) Protivopravnost' i vina v obyazatel'stvah po vozmeshcheniyu vreda, prichinennogo grazhdaninu aktami vlasti [Wrongfulness and guilt in obligations to compensate for harm caused to a citizen by acts of power]. In *Pravovedenie* [Jurisprudence], 3, 91–95.

Kun, A.P. (1984). *Vozmeshchenie vreda, prichinennogo grazhdaninu aktami vlasti: dissertaciya ... k.yu.n.* [Compensation for harm caused to a citizen by acts of power: dissertation ... Ph.D]. Leningrad, 179.

Lazarevsky, N. (1905). *Otvetstvennost' za ubytki, prichinennyj dolzhnostnymi licami. Dogmaticheskoe issledovanie* [Liability for damages caused by officials. dogmatic research]. SPb, 712.

Lorenz, D.V. (2020). Kompensaciya dobrosovestnomu priobretatelyu za utratu im zhilogo pomeshcheniya [Compensation to a bona fide purchaser for the loss of his dwelling]. In *Aktual'nyeproblemyrossijskogoprava* [Actual problems of Russian law], 7, 91–95.

Makovskiy, A.L. (2010). Grazhdanskaya otvetstvennost' gosudarstva za akty vlasti [Civil liability of the state for acts of power]. In *O kodifikacii grazhdanskogoprava* [On the codification of civil law]. 492–534.

Meyer, D.I. (2021). *O prave kazny i drugie ranee ne izdavavshiesya trudy i materialy* [On the law of the treasury and other previously unpublished works and materials]. Moscow, Statut, 237.

Mickevich, L.A. (2002). *Osnovy administrativnogo prava Germanii* [Fundamentals of German Administrative Law]. Krasnoyarsk, 181.

Mikelenas, V. (2017). Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' po zakonodatel'stvu Litvy [Civil liability under the laws of Lithuania]. In *Vnedogovornye obyazatel'stva* [Non-contractual obligations]. 213–226.

Mikhailenko, O.V. (2007). *Imushchestvennaya otvetstvennost' za vred, prichinennyj osushchestvleniem publichnoj vlasti: teoreticheskie aspekty i probleme realizacii na praktike* [Property liability for harm caused by the exercise of public power: theoretical aspects and problems of its implementation in practice]. Moscow, Wolters Kluwer, 352.

Neshataeva, T.N. (2013). *Resheniya Evropejskogo Suda po pravam cheloveka: novelty i vliyanie na zakonodatel'stvo i pravoprimeritel'nyu praktiku* [Decisions of the European Court of Human Rights: novelties and influence on legislation and law enforcement practice]. Moscow, NORMA, INFRA-M, 304.

Pletnikov, V.S. (2021). *Model' gosudarstva v sovremennoj otechestvennoj yurisprudencii: metodologiya i praktika primeniya: dissertaciya ... d.yu.n.* [State model in modern domestic law: methodology and practice: dissertation ... Doctor of Law]. Yekaterinburg, 397.

Ripinsky, S.U. (2002). *Imushchestvennaya otvetstvennost' gosudarstva za vred, prichiny aemyj predprimatelyam* [Property liability of the state for harm caused to entrepreneurs]. SPb, 229.

Romanov, A.K. (2017). Delikt nyeobyazatel'stva v anglijskom prave [Tort obligations in English law]. In *Deliktnye obyazatel'stva i delikt'naya otvetstvennost' v anglijskom, nemeckom i francuzskom prave* [Tort Liabilities and Tort Liability in English, German and French Law]. 99–298.

Smagina, E.S. (2021). *Uchastie gosudarstva v sovremennom civilisticheskom processe* [Participation of the state in the modern civil process]. Moscow, Statut, 268.

Vinogradov, M. (2009). Ital'yanskij "Zakon Pinto" v rossijskomispolnenii [Italian "Pinto Law" in Russian version]. In *Novaya yusticiya* [New justice], 1, 66–82.