

УДК/UDC 347.193

## Некоторые аспекты гражданско-правовой ответственности муниципальных образований

Меживой Алексей Владимирович

кандидат юридических наук, начальник кафедры гражданского права и процесса  
Донецкая академия внутренних дел МВД ДНР

г. Донецк

e-mail: aleksejmez@mail.ru

SPIN-код: 8616-9294

Черемных Валерий Юрьевич

преподаватель кафедры гражданского права и процесса

Донецкая академия внутренних дел МВД ДНР

г. Донецк

e-mail: valeriy032@gmail.com

### Аннотация

В статье анализируется гражданско-правовая ответственность муниципальных образований в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Доказано, что муниципалитеты могут выступать полноправными участниками деликтных гражданских правоотношений, а такие обязательства, в свою очередь, имеют признаки особого гражданского правонарушения. Эта позиция подтверждается тем фактом, что муниципалитет, выступающий в качестве субъекта гражданских правоотношений, обладает всеми признаками территориальности, что, в свою очередь, означает, что границы рассматриваемой территории имеют индивидуально выраженную функциональную гражданскую правосубъектность в форме муниципалитета, который также выступает в качестве места, где сосредоточены его субъективные права, а также и юридические обязательства. Авторы акцентируют внимание на сути нарушения гражданского права как основы муниципальной гражданской ответственности рассматриваемых субъектов. В статье также рассмотрены признаки и особенности применения мер гражданской ответственности к муниципалитетам в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

**Ключевые слова:** ответственность, муниципальные образования, правонарушение, вред.

## Some Aspects of Civil Liability of Municipalities

Mezhivoy Aleksey Vladimirovich

Candidate of Law, Head of the Department of Civil Law and Procedure

Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry

of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic

Donetsk

e-mail: aleksejmez@mail.ru

SPIN Code: 8616-9294

Cheremnykh Valeriy Yuryevich

lecturer at the Department of Civil Law and Procedure

Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry

of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic

Donetsk

e-mail: valeriy032@gmail.com

### Abstract

The article analyzes the civil liability of municipalities in accordance with the current legislation of the Russian Federation. It is proved that municipalities can act as full participants in tort civil legal relations, and such obligations, in turn, have signs of a special civil offence. This position is confirmed by the fact that the municipality, acting as a subject of civil legal relations, has all the signs of territoriality, which, in turn, means that the borders of the territory in question have an individually expressed functional civil personality in the form of a municipality, which also acts as a place, where its subjective rights and legal obligations are concentrated. The authors focus on the essence of violation of civil law as the basis of municipal civil liability of the subjects in question. The authors also examined the signs and features of applying civil liability measures to municipalities in accordance with the current legislation of the Russian Federation.

**Key words:** liability, municipalities, offence, harm.

Муниципальное право отделилось от профилирующей сферы — конституционного права — в начале 90-х годов XX века. На сегодняшний день в муниципальной юридической науке лишь формируется доктрина ответственности: отдельные аспекты институциональной сферы гражданской ответственности муниципалитетов недостаточно рассмот-

рены в научных статьях и монографиях, она воспринимается научной общественностью как доктринальная гипотеза, в учебный оборот введена ограниченно — на уровне отраслевого учения.

Развитие комплекса общественных отношений, которые регламентируются нормативными правовыми актами муниципального права, преобразование последнего в отдельную отрасль имеет значительное практическое применение, делает необходимым создание системы эффективной охраны муниципально-правовых отношений.

Перманентная отсылка к нормам таких отраслей права, как уголовное, трудовое, административное, конституционное, не способствует обеспечению полноценной защиты, а также надлежащему использованию всего арсенала юридических предписаний муниципального законодательства, в результате чего многие его нормы оказываются необеспеченными силой государственного принуждения.

Таким образом, на сегодняшний день проблематика определения правовых границ гражданской ответственности муниципалитетов в цивилистике осталась без должного внимания, что и обуславливает актуальность указанной тематики в сегодняшних реалиях правовой системы Российской Федерации.

Изучением теоретических аспектов, а также проблемных вопросов определения границ гражданской ответственности, выявления ее особенностей занимались многие исследователи прошлого и современности. В числе авторов, исследовавших указанную проблематику, можно выделить таких, как: Е. А. Сунцова, Н. В. Корнилова, Е. С. Шугрина, Д. Т. Шон, Ю. А. Тихомиров, М. И. Брагинский, В. В. Витрянский, М. Д. Шиндяпина, Л. Т. Чихладзе и другие ученые-правоведы.

Так, по мнению Е. А. Сунцовой, основные факторы, определяющие систему гражданской ответственности, — это противоправные деяния (действия или бездействия) лица (группы лиц); причинение фактического вреда потерпевшему лицу (группе лиц); причинно-следственная связь причиненного вреда, а также противоправного деяния; виновность лица (группы лиц), причинившего вред. Указанные условия необходимы

для гражданской ответственности как отдельных лиц, так и совокупности субъектов, участвующих в гражданских отношениях, которые, в свою очередь, урегулированы нормами гражданского права, в частности — муниципальных образований [1, с. 17].

Основным НПА, в наиболее общем виде регламентирующим гражданскую ответственность муниципалитетов, выступает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ (принят 06.10.2003) [2]. Рассматриваемые положения, а также границы гражданской ответственности муниципалитетов урегулированы нормами ст. ст. 124–127 Гражданского кодекса Российской Федерации [3]. Согласно указанным нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, муниципалитеты несут ответственность по обязательствам в сфере гражданского оборота частью своих имущественных комплексов, за исключением имущества, на осуществление приватизации которого законодателем наложен строгий запрет.

Таким образом, взысканию по долговым обязательствам муниципалитета подлежит та часть имущественного комплекса, которая не распределена между конкретными предприятиями и учреждениями, а следовательно, главным источником погашения долговых обязательств выступают бюджетные средства, консолидированные на местном уровне.

Так, согласно Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципалитеты наделены правом самостоятельности в установлении таких основ ответственности, как определение ее оснований, а также полноты и объема, который возлагается на служащих, а также должностных лиц муниципалитета.

При этом в рамках требований, установленных п. 8 ч. 1 ст. 44 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конкретные виды и способы осуществления ответственности муниципалитета и основания ее наступления установлены в Уставе последнего.

В юриспруденции ответственность классифицируется в соответствии с отраслью права (конституционное, административное, уголов-

ное, гражданское, муниципальное право); направлением санкционных ограничений (регулирующие и защитные); направлением ответственности (перед населением, государством, физическими и юридическими лицами) и т. д.

Таким образом, классификация видов ответственности муниципалитетов, их служащих, а также должностных лиц по признакам ответственности изложена в ст. 70 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и это механически воспроизведено практически во всех муниципальных уставах.

По нашему мнению, требование законодателя об обязательном регулировании в уставах муниципалитетов комплекса правовой ответственности означает, что в уставе находит свое отражение чисто механическое дублирование стандартов вышеупомянутого закона о гражданской ответственности физических и юридических лиц.

По мнению Н. В. Корниловой, основные виды ответственности муниципалитетов можно классифицировать как договорные обязательства (могут возникнуть, например, в случае нарушения обязательств, вытекающих из муниципального контракта, поскольку одной из сторон этих правоотношений является сам муниципалитет) и недоговорная ответственность [4].

Из п. 2 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации усматривается, что ряд положений ФЗ РФ, регулирующего гражданско-правовые отношения (ГК РФ), распространяется на юридические лица — муниципалитеты как на участников гражданских правоотношений.

Применимо к правовому регулированию деятельности муниципалитета следует рассматривать норму ст. 402 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой ответственность за действия сотрудников, повлекшие неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей должника, возлагается на должника, который, в свою очередь, несет ответственность за эти действия. Однако требования данной правовой нормы применимы к гражданской ответственности муниципалитетов лишь при определении строго очерченного круга лиц, применимо к кото-

рым реализуется принцип наступления ответственности. Так, к примеру, законодательно запрещено привлечение муниципалитета к гражданско-правовой ответственности за неправомерные деяния (бездействия) его жильцов, в связи с тем, что последние не находятся между собой в отношениях соподчинения [5, с. 80].

Кроме того, реализация принципа ответственности муниципалитета за противоправные деяния его работников, а также должностных лиц наступает, лишь когда такие действия совершены при исполнении служебных обязанностей [6, с. 11–12].

В свою очередь, к существенным условиям, при наступлении которых муниципалитет не ответственен за действия (бездействие) местных органов государственной власти, относят их непосредственное вступление в урегулированные нормами права гражданские отношения, однако, при таких обстоятельствах имеет место применение субсидиарной ответственности муниципалитетов, что предусмотрено в п. 2 ст. 120 ГК РФ.

Положительным примером рассматриваемой разновидности гражданской ответственности могут послужить правительственные учреждения, которые несут ответственность по взятым обязательствам в рамках имеющихся в наличии финансовых ресурсов, а при их недостатке взыскание может быть распространено на собственника имущественного комплекса, который находится в их ведении. Принимая во внимание, что собственником имущественного комплекса, который находится в ведении казенных организаций, зачастую выступает муниципалитет, то вышеизложенное свидетельствует о неминуемом наступлении субсидиарной ответственности муниципалитета [7, с. 88; 8, с. 49].

Учитывая рассмотренные выше аспекты гражданской ответственности муниципалитетов, необходимо также отметить нормы ст. 310 ГК РФ, в которых установлено, что односторонний отказ от выполнения обязательств и одностороннее изменение его состояния недопустимы, если иное не предусмотрено действующим законодательством Российской Федерации.

Так, по мнению М. И. Брагинского и В. В. Витрянского, меры ответственности муниципалитетов (при условии совершения последними нарушения взятых на себя обязательств в рамках соглашения) включают в себя:

- возмещение причиненного вреда в натуральном выражении;
- оплату штрафов (неустоек и т. п.);
- взимание, оговоренных соглашением процентов [9, с. 56].

Ученые-цивилисты также рассматривают гражданскую ответственность муниципалитетов и в разрезе внедоговорных правоотношений и обязательств, к примеру ответственность за причиненный ущерб, а также последствия безосновательного обогащения. Как и в рамках договорных обязательств, гражданско-правовое регулирование рассматриваемой ответственности муниципалитетов аналогично деликтным обязательствам субъектов хозяйствования — юридических лиц, однако, как отмечает В. Е. Чиркин, отсутствуют правовые основания к применению в отношении муниципального образования мер ответственности, вытекающих из общего деликта [10, с. 40].

Дополняя правовую характеристику гражданской ответственности муниципального образования, необходимо раскрыть правовую сущность наступления ответственности за умышленный ущерб, причиненный работнику (должностному лицу, служащему), в рамках исполнения последним должностных обязанностей. В связи с тем, что у территориального образования фактически нет «работников», а служащие муниципалитета являются должностными лицами — представителями местных органов государственной власти, следовательно, при таких обстоятельствах очевидно возложение ответственности на отдельно взятый орган (учреждение), а не на сам муниципалитет, при этом ответственность последнего может иметь только субсидиарный характер.

При этом если муниципалитет владеет источником повышенной опасности, которым вследствие наступления определенных обстоятельств будет причинен ущерб физическому лицу — гражданину РФ,

ответственность будет возложена именно на муниципалитет как владельца указанного имущества — источника повышенной опасности [11, с. 40].

Ученый-правовед Б. Вашков в своих трудах также обращает внимание на отдельные аспекты ответственности муниципалитетов по взятым обязательствам внедоговорного характера, которые, в свою очередь, регламентированы нормами ст. 1069 ГК РФ, согласно которой ущерб, нанесенный действиями (бездействием) местных органов власти, подлежит возмещению за счет финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджете муниципалитета. Аналогичные положения установлены законодателем в ст. 16 ГК РФ, однако, по мнению автора, обязательным условием наступления ответственности муниципалитета является исключительно нарушение его органами обязательных гражданско-правовых деяний в форме государственного принуждения [12, с. 10].

Заслуживает внимания также позиция о необходимости проводить различие между случаями, когда отдельный орган совершает действия от имени муниципалитета, а также когда последний действует от своего имени. Эту позицию высказывает исследователь-цивилист А. Латынцев [13, с. 7–8].

Также важно проводить различие между теми гражданскими отношениями, в которых муниципалитетам присуща собственная деликтоспособность, и теми, в рамках которых структурным органам последних присуща деликтоспособность самого муниципалитета [14, с. 28].

Учитывая тот факт, что муниципалитеты самостоятельно устанавливают основу своей гражданской ответственности и ее масштабы, следует обратить внимание на мнение Л. Т. Чихладзе о необходимости урегулирования таких вопросов на законодательном уровне с установлением одинакового уровня ответственности для всех муниципалитетов. Так, в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации законодатель установил, что ограничение прав и свобод возможно только федеральными законами, недопустимо устанавливать законодательными актами субъектов Российской Федерации других ограничений, кроме установленных федеральными законами для реализации прав и свобод [15, с. 78].



Таким образом, на основании вышеизложенного можно резюмировать, что гражданско-правовая ответственность муниципалитетов рассматривается как:

- применение санкций, закрепленных в нормах локальных актов муниципального правотворчества, которые, в свою очередь, регламентируют вид и степень муниципальной правовой ответственности;
- принудительная мера, санкционированная государством, основана на юридическом и социальном осуждении поведения правонарушителя и выражена в установлении определенных негативных последствий для него;
- обязанность субъекта, совершившего правонарушение, понести ответственность за совершенное им правонарушение муниципального права, а также признавать негативные последствия, установленные муниципальными правовыми актами;
- реакция населения муниципалитета на муниципальное правонарушение;
- принудительные действия представителей муниципалитета в отношении лиц, совершивших муниципальное правонарушение;
- правовые отношения, возникшие в результате муниципального правонарушения между муниципалитетом и правонарушителем, который обязуется нести последствия совершенного правонарушения.

Итак, можно с уверенностью констатировать: гражданская ответственность муниципалитетов в науке и практике права выступает как сложный, многоаспектный институт, что прежде всего определено многогранностью понятия «правовая ответственность».

На сегодняшний день в цивилистике, а также на законодательном уровне отсутствует ясное представление о предмете регулирования гражданско-правовой ответственности муниципальных образований. Размытость границ нормотворчества местных органов власти при регламентировании отдельных вопросов гражданско-правовой ответственности

ности выступает причиной многих дефектов, присутствующих в уставов муниципалитетов, что также затрудняет реализацию рассмотренного вида ответственности.

Это также означает, что на федеральном уровне необходимо разграничить области правотворчества местных органов власти, а также государственной власти на федеральном уровне в области гражданской ответственности муниципалитетов.

### Список литературы

1. Сунцова Е. А. Нетрадиционные виды юридической ответственности: учебное пособие / Е. А. Сунцова; Московский ин-т экономики, менеджмента и права, Каф. гос.-правовых дисциплин. М.: Московский институт экономики, менеджмента и права, 2008. 155 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
4. Корнилова Н. В. Право собственности в российском гражданском праве: монография / Н. В. Корнилова. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2010. 128 с.
5. Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебное пособие / Е. С. Шугрина. Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995. 268 с.
6. Шон Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и право. 1995. № 7. С. 35–43.
7. Тихомиров Ю. А. Публичное право: падение и взлеты / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. 1996. № 1. С. 3–11.
8. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров. М.: Издательство БЕК, 1995. 496 с.
9. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. М.: Статут, 2011. 347 с.
10. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения / В. Е. Чиркин. М.: Издательский дом «Артикул», 1997. 352 с.
11. Шиндяпина М. Д. Стадии юридической ответственности: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 211 с.

12. Вашков Б. Ответственность за вред, причиненный органами власти и должностными лицами / Б. Вашков // Директор. 1999. № 5. С. 50–53.

13. Латынцев А. Ограниченное равенство / А. Латынцев. ЭЖ-Юрист. 2009. № 13.

14. Черногор Н. Н. Некоторые проблемы исследования юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления / Н. Н. Черногор // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1. С. 38–41.

15. Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление и местное управление зарубежных стран и государств-участников СНГ. Сравнительно-правовой анализ: учебное пособие / Л. Т. Чихладзе; Моск. ин-т экономики, менеджмента и права, Каф. гос.-правовых дисциплин.. М.: NOTA BENE, 2005. 143 с.

### References

1. Suntsova, Ye. A. Non-Traditional Types of Legal Responsibility: A Textbook / Ye. A. Suntsova; Moscow Institute of Economics, Management and Law, Department of State and Legal Disciplines. Moscow: Moscow Institute of Economics, Management and Law, 2008. 155 p.

2. On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40. Art. 3822.

3. The Civil Code of the Russian Federation (Part One) of November 30, 1994 No. 51-FZ (in the edition of December 16, 2019, as amended on May 12, 2020) // Consultant Plus.

4. Kornilova, N. V. Right of Ownership in Russian Civil Law / N. V. Kornilova. Khabarovsk: Khabarovsk State Academy of Economics and Law, 2010. 128 p.

5. Shugrina, Ye. S. Municipal Law: A Textbook / Ye. S. Shugrina. Novosibirsk: Publishing House of the Novosibirsk University, 1995. 268 p.

6. Shon, D. T. Constitutional Responsibility / D. T. Shon // State and Law. 1995. No. 7. Pp. 35–43.

7. Tikhomirov Yu. A. Public Law: the Fall and the Highs / Yu. A. Tikhomirov // State and Law. 1996. No. 1. Pp. 3–11.

8. Tikhomirov Yu. A. Public Law: A Textbook / Yu. A. Tikhomirov. Moscow: BEK, 1995. 496 p.

9. Braginskiy, M. I., Vitryanskiy, V. V. Contract Law: General Provisions / M. I. Braginskiy, V. V. Vitryanskiy. Moscow: Statut, 2011. 347 p.

10. Chirkin, V. Ye. Fundamentals of Comparative State Science / V. Ye. Chirkin. Moscow: Artikul, 1997. 352 p.

11. Shindyapina, M. D. Stages of Legal Liability. Moscow, 1996. 211 p.

12. Vashkov, B. Responsibility for Harm Caused by Authorities and Officials / B. Vashkov // Direktor. 1999. No. 5. Pp. 50–53.

13. Latyntsev, A. Limited Equality / A. Latyntsev. EZh-Yurist. 2009. No. 13.

14. Chernogor, N .N. Some Problems of Studying the Legal Responsibility of Local Authorities and Officials / N. N. Chernogor // State Power and Local Self-government. 1998. No. 1. Pp. 38–41.

15. Chikhladze, L. T. Local Government and Local Government of Foreign Countries and CIS member states. Comparative Legal Analysis: A Textbook / L. T. Chikhladze; Moscow Institute of Economics, Management and Law, Department of State and Legal Disciplines. Moscow: NOTA BENE, 2005. 143 p.