

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«НОВОСИБИРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

*На правах рукописи*

ЕРШОВА ИРИНА ВИКТОРОВНА

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО  
ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (СТ. 1069 ГК РФ)

Специальность 12.00.03

(гражданское право; предпринимательское право;  
семейное право; международное частное право)

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, доцент  
Шепель Тамара Викторовна

Новосибирск, 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Общая характеристика и особенности обязательства вследствие причинения вреда органами местного самоуправления</b> .....	16
1.1. Понятие и правовая природа обязательства из причинения вреда .....	16
1.2. Особенности обязательств вследствие причинения вреда органами местного самоуправления .....	33
<b>Глава 2. Стороны в обязательстве вследствие причинения вреда органами местного самоуправления</b> .....	52
2.1. Орган местного самоуправления как участник обязательства вследствие причинения вреда, предусмотренного ст. 1069 ГК РФ .....	52
2.2. Муниципальное образование как сторона в обязательстве вследствие причинения вреда органами местного самоуправления .....	71
2.3. Кредитор в обязательстве вследствие причинения вреда органами местного самоуправления .....	87
<b>Глава 3. Условия возникновения обязательства вследствие причинения вреда органами местного самоуправления</b> .....	95
3.1. Специфика противоправности как условия возникновения обязательства вследствие причинения вреда органами местного самоуправления .....	95
3.2. Иные общие условия возникновения обязательства вследствие причинения вреда органами местного самоуправления .....	116
3.3. Специальные условия возникновения обязательства вследствие причинения вреда органами местного самоуправления .....	133
<b>Глава 4. Особенности исполнения обязательства вследствие причинения вреда органами местного самоуправления</b> .....	147
4.1. Порядок возмещения вреда, причиненного органами местного самоуправления.....	147
4.2. Объем возмещения вреда, причиненного органами местного самоуправления.....	163
<b>Заключение</b> .....	177
<b>Список использованных источников</b> .....	184

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность избранной темы.** Гармоничное формирование гражданского общества, динамичное развитие экономики возможно лишь при условии соблюдения прав участвующих в имущественных отношениях субъектов, в том числе органами публичной власти. Особая роль в этом принадлежит органам местного самоуправления (далее по тексту ОМСУ), в связи с наибольшей степенью их приближенности к населению, к его актуальным проблемам. По работе муниципальных органов власти, по их реагированию на возникающие проблемы и способности решать поставленные вопросы граждане оценивают работу государства в целом.

По данным Судебного департамента Верховного Суда РФ за период с 2008 г. до 2013 г. наблюдалась тенденция к уменьшению количества дел, рассмотренных судами первой инстанции, кроме некоторых категорий дел, в частности, дел по спорам, возникшим из публичных правоотношений, количество которых за указанный период только увеличивалось<sup>1</sup>. Исключение с 2015 года некоторых показателей из федерального статистического учета привело к невозможности выявления точного количества дел с участием публичных образований, в т. ч. муниципальных<sup>2</sup>. В настоящее время о тенденциях можно судить лишь по косвенным признакам: увеличению общего количества рассматриваемых дел, в числе которых учитываются и дела о возмещении вреда. Так, исходя из данных статистики на 1 июня 2017 г., опубликованных Управлениями судебных департаментов некоторых

---

<sup>1</sup> Отдельного учета исков по возмещению вреда из казны публичных образований судами общей юрисдикции не производилось. С 2017 года информация о количестве гражданских дел в судах общей юрисдикции является закрытой (URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476>, дата обращения 01.04.2018). Прирост дел, возникших из публично-правовых отношений, составил: в 2008 году – 21,4%; в 2009 – 19,6%; в 2010 – 48,5%; в 2011 – 20,9%; в 2012 – 5,6% от предыдущего года (URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3383/> (дата обращения 01.04.2016)). При общем превышении количества муниципальных образований над количеством субъектов РФ в 270 раз (URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения 01.04.2016)), в период с 2008 по 2013 годы средний показатель дел, возникших из публично-правовых отношений с участием муниципальных образований, составил 85%, субъектов РФ – 14%, Российской Федерации – 1% (URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения 01.11.2013)).

<sup>2</sup> Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2016 году. М., 2017. // [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2017/Obzor\\_sudebnoy\\_statistiki\\_po\\_SOYu\\_za\\_2016\\_god.pdf](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2017/Obzor_sudebnoy_statistiki_po_SOYu_za_2016_god.pdf) Обзор судебной статистики о деятельности федеральных арбитражных судов в 2016 году. М., 2017 // [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2017/Obzor\\_sudebnoy\\_statistiki\\_arbitraznih\\_sudov\\_v\\_2016\\_g.pdf](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2017/Obzor_sudebnoy_statistiki_arbitraznih_sudov_v_2016_g.pdf)

субъектов Российской Федерации, прослеживается стабильное увеличение количества дел с участием муниципальных образований<sup>3</sup>.

Несмотря на постоянный рост таких дел, суды при разрешении споров о возмещении вреда, причиненного ОМСУ, часто не выявляют специальные условия, необходимые для ответственности, предусмотренной ст. 1069 ГК РФ, в том числе цели и характер деятельности ОМСУ, при осуществлении которой был причинен вред; действовал ли ОМСУ от собственного имени или от имени публичного образования и т.д. Это приводит к необоснованному исключению ответственности муниципального образования, в интересах которого ОМСУ осуществлял публичные полномочия при причинении вреда.

Глава 59 ГК РФ в части регулирования исследуемых отношений не подвергалась существенному изменению. Исключение составляют правила о предоставлении публичным образованиям права регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено возмещение вреда (п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ). Кроме того предусмотрены новые правила о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями властных органов, должностных лиц этих органов, а также иных лиц, которым государством делегированы властные полномочия (ст. 16<sup>1</sup> ГК РФ).

Нормы ГК РФ о возмещении вреда, причиненного указанными органами, не рассчитаны на все случаи его возмещения и имеют противоречивый характер. Так, например, в главе 59 ГК РФ публичные образования, в т. ч. муниципальные, не именуется стороной в деликтном обязательстве, а под их казней из-за нечеткости формулировок можно понимать и субъект права. На законодательном уровне нет четкости в определении гражданско-правового статуса ОМСУ, отсутствуют специальные правила о применении отдельных положений гражданского законодательства к деликтным обязательствам с их участием. В Гражданском кодексе РФ не предусмотрены нормы об

---

<sup>3</sup> Данные Управления судебного департамента в Кемеровской области, URL: <http://usd.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=81> (дата обращения 01.11.2017); Данные Управления судебного департамента в Новосибирской области, URL: <http://usd.nsk.sudrf.ru/modules.php?name=stat&rid=50> (дата обращения 01.11.2017); Материалы по данным официального сайта Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения 01.11.2017).

ответственности за причинение вреда в результате осуществления полномочий, делегированных другим публичным образованием; а также полномочий, переданных третьим лицам, не являющимся ОМСУ. В гражданском законе не отражены особенности исполнения исследуемого обязательства и др. Отсутствие четких правил вызывает трудности судебной практики как при определении должника в обязательстве вследствие причинения вреда ОМСУ по ст. 1069 ГК РФ, так и при исполнении такого обязательства.

Анализ трудов отечественных ученых показывает, что они посвящены или общей характеристике деликтного обязательства или его отдельным видам: обязательствам из причинения вреда жизни или здоровью гражданина; обязательствам по возмещению вреда, причиненного актами терроризма; деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих; вследствие издания нормативных правовых актов. Рассматриваемый нами специальный деликт не был предметом самостоятельного исследования, его анализ лишь сопровождает изучение других деликтных обязательств.

До настоящего времени в цивилистической литературе не нашли однозначного решения проблемы природы и субъектного состава обязательств по возмещению вреда, причиненного ОМСУ; не исследованы признаки противоправности поведения ОМСУ, а также особенности возмещения вреда. В работах, посвященных деликтным обязательствам, прослеживается влияние идей правомерности причиненного властными органами вреда, сформированных в иных отраслевых правовых науках, что отражается на научных выводах об обязательствах из причинения вреда ОМСУ. Поэтому нуждается в специальном исследовании проблема распространения принципа генерального деликта на эти обязательства. В доктрине не решена проблема субъекта ответственности за вред, причиненный при осуществлении делегированных полномочий. В связи с увеличением числа гражданско-правовых норм о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями публичных органов, теоретический и практический интерес

вызывает разграничение деликтных обязательств из причинения вреда правомерным и противоправным поведением.

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности выбранной темы исследования.

**Степень разработанности темы.** В настоящее время существует значительное количество исследований, посвященных деликтной ответственности и деликтным обязательствам. Их изучением в разное время занимались С.Н. Братусь, О.С. Иоффе, Д.Н. Кархалев, О.А. Красавчиков, О.Э. Лейст, Н.С. Малеин, Г.К. Матвеев, Е.Л. Невзгодина, В.А. Ойгензихт, С.А. Параскевова, Н.В. Рабинович, И.С. Самощенко, В.Т. Смирнов, А.А. Собчак, В.П. Шахматов, А.С. Шевченко, Г.Н. Шевченко, Т.В. Шепель и др.

Интерес к исследованию проблем возмещения вреда, причиненного ОМСУ, начал проявляться недавно, что связано с отсутствием в более ранние периоды развития России, в том числе в советский период, таких образований. Различные аспекты деятельности и ответственности муниципальных образований и их органов рассматривали специалисты иных отраслей права. В частности, в конституционном праве данным вопросам посвящены исследования И.А. Андреевой (2011); в муниципальном праве – Ю.В. Попова (2005), Е.С. Шугриной (2008), А.В. Баранова (2011); в теории права – Н.Н. Черногора (2007); в уголовном праве – Д.Н. Гавриленко (2008), в гражданском процессе Е.С. Смагиной (2015), С.А. Алехиной (2016).

Диссертационные исследования по рассматриваемой теме отсутствуют. В имеющихся диссертационных работах предметом изучения чаще всего было противоправное поведение государственных органов и их должностных лиц при издании правовых актов. Анализ противоправных действий (бездействия) ОМСУ, причинивших вред, оставался за рамками исследований.

В последние десятилетия интерес к деликтным обязательствам не ослабевает. Так, И.С. Шабуниной (2004) и Е.В. Рузановой (2013) исследованы общие основания и условия возникновения обязанности по возмещению вреда; О.В. Дмитриевой (1996), Е.В. Бутенко (2002), Л.В. Фоноберова (2010) –

вина как условие гражданско-правовой, в том числе деликтной, ответственности. Д.В. Богдановым анализировалась гражданско-правовая ответственность, освобождение от нее и исключение ответственности (2012). Возмещение правомерно причиненного вреда являлось предметом научного интереса А.С. Шевченко (1986), Е.В. Кармановой (2012) и Е.М. Гинц (2014). Ответственности за причинение вреда неимущественным правам и нематериальным благам посвящена работа О.А. Пешковой (1997). Гражданско-правовые обязательства, связанные с личностью их сторон, анализировала Е.И. Воронина (2014). Публичные образования как субъекты гражданского права изучали Д.В. Пятков (1999), Я.Я. Кайль (2005), В.Г. Марьян (2006), З.К. Бораев (2007), Е.В. Крылова (2011); гражданско-правовому статусу муниципального образования посвящены работы О.А. Камалова (2001), Ю.В. Попова (2005), Н.Е. Кантор (2006), А.В. Шумана (2007). Созданные публичными образованиями учреждения были предметом исследования Н.Е. Кантор (2006), С.В. Кочетовой (2011), М.Н. Суминой (2011), Ю.Л. Городиловой (2012), В.А. Болдырева (2013), В.Ю. Матвеева (2013), а вопросы казны и казначейства изучал Л.А. Родионов (2001).

Общие и специальные положения о возмещении вреда государством, государственными органами и их должностными лицами являлись предметом исследований: Н.И. Мирошниковой (1975), С.Б. Цветкова (1998), В.В. Попова (2002), Н.А. Кириловой (2003), И.А. Тактаева (2003), Ю.Н. Андреева (2006), И.А. Минакова (2006), Н.Р. Скобычкиной (2007), О.В. Михайленко (2007), Ю.В. Севастьяновой (2009), М.В. Токаревой (2011) и М.В. Зуевой (2011). Вопросы, связанные с признанием недействительным акта властного органа как способа защиты гражданских прав, анализировались М.А. Двигун (2008). Возмещение гражданину вреда, причиненного актами власти, исследовали А.П. Кун (1984), О.В. Михайленко (2007). Особенности деликтной ответственности государства перед предпринимателями рассматривались С.Ю. Рипинским (2002) и А.Х. Нуриевым (2013), а особенности возмещения

вреда, причиненного актами терроризма, были предметом исследования С.А. Трушина (2007), А.Т. Мальсагова (2011) и Д.С. Сорокина (2013).

Более детально в последние годы ответственность за вред, причиненный органами государственной власти и местного самоуправления, анализировали С.Б. Цветков (1998) и Ю.В. Севастьянова (2009).

В указанных работах проблемы обязательств по возмещению вреда, причиненного ОМСУ, исследовались, в основном, вскользь. Основной акцент был сделан на деликтных обязательствах, возникающих в связи с принятием органами публичной власти незаконных нормативных правовых актов.

До настоящего времени обязательство по возмещению вреда, причиненного столь специфическим субъектом, как ОМСУ, в том числе основания и условия возникновения данного обязательства и особенности его исполнения, разработаны недостаточно. Постоянное реформирование гражданского законодательства, влияние на него экономических и политических факторов, участие России в международном сотрудничестве, а также стремление публичной власти к диалогу с населением требуют дополнительных научных изысканий в этой сфере.

**Цели и задачи исследования.** Целью настоящего исследования является определение природы и особенностей обязательств по возмещению вреда, причиненного ОМСУ; уточнение понятийного аппарата гражданского права, применяемого при установлении сторон, основания и условий возникновения обязательства вследствие причинения вреда ОМСУ, а также при его исполнении; выявление пробелов законодательства в данной сфере и предложение мер по их устранению.

Для достижения названной цели решались следующие задачи:

- выявление природы и особенностей обязательств вследствие причинения вреда ОМСУ;
- исследование особенностей обязательств вследствие причинения вреда ОМСУ, предусмотренных ст. 1069 ГК РФ;

- определение сторон обязательства вследствие причинения вреда ОМСУ при исполнении собственных и делегированных полномочий муниципального образования;

- исследование общих и специальных условий возникновения обязательства вследствие причинения вреда ОМСУ, предусмотренного ст. 1069 ГК РФ;

- выявление особенностей исполнения обязательства вследствие причинения вреда ОМСУ, предусмотренного ст. 1069 ГК РФ;

- разработка предложений по совершенствованию норм ГК РФ и других нормативных правовых актов на основе анализа законодательства, судебной и арбитражной практики.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие вследствие причинения вреда противоправным действием (бездействием) ОМСУ.

Предметом исследования выступают гражданско-правовые нормы, регулирующие отношения по возмещению вреда, причиненного ОМСУ, цивилистическая доктрина и судебная практика в этой сфере.

**Научная новизна результатов исследования.** Диссертация является одним из первых исследований обязательств по возмещению вреда, причиненного противоправным действием (бездействием) ОМСУ.

Новизна работы определяется предложением собственного подхода к решению ряда вопросов гражданско-правовой ответственности муниципальных образований за вред, причиненный их органами при осуществлении собственных и делегированных полномочий. Избранное направление исследования позволило: определить природу обязательства из причинения вреда ОМСУ; установить субъектов ответственности за вред, причиненный при осуществлении полномочий публичных образований различных уровней; охарактеризовать и классифицировать противоправные действия (бездействие) ОМСУ и иных лиц, осуществляющих полномочия публичного образования, которыми причинен вред; выявить особенности

исполнения обязательств по возмещению вреда, причиненного ОМСУ. Впервые предложен и обоснован вывод о возмещении из казны муниципального образования вреда, причиненного ОМСУ или уполномоченными ими третьими лицами при реализации собственных публичных полномочий муниципального образования, в том числе ненадлежащим обеспечением жизнедеятельности проживающих или осуществляющих экономическую деятельность на подведомственной им территории потерпевших.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Полученные в ходе настоящего исследования результаты и основанные на них выводы имеют научную ценность, дополняют и развивают теорию деликтных обязательств.

Выводы, сделанные в диссертации, имеют значение для правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, а также для преподавания курсов «Гражданское право», «Коммерческое право».

**Методологию и методы исследования** составили:

А) методы общенаучного познания:

– диалектический метод – при изучении процесса формирования и дальнейшего развития отношений по возмещению вреда, причиненного ОМСУ;

– методы анализа и синтеза – при выявлении и классификации противоправных действий (бездействия) ОМСУ и иных лиц, осуществляющих полномочия публичного образования;

– методы дедукции и индукции – при определении правовой природы отношений по возмещению вреда, причиненного властными органами;

– системный метод – при рассмотрении противоправности как условия возникновения обязательства по возмещению вреда, причиненного ОМСУ;

– статистический метод – при исследовании материалов судебной практики;

Б) частнонаучные методы:

– формально-логический метод – при исследовании нормативных правовых

актов;

– историко-правовой метод – при изучении развития научных воззрений на оценку противоправности поведения властных органов, причиняющих вред, а также законодательства, регулирующего соответствующие отношения;

– сравнительно-правовой метод – при определении природы и особенностей обязательства по ст. 1069 ГК РФ и мер принуждения, которые в нем применяются; а так же при разграничении гражданско-правовой ответственности ОМСУ и муниципального казенного учреждения;

– метод правового моделирования – при поиске оптимальной модели правового регулирования общественных отношений по возмещению публичным образованием вреда, причиненного ОМСУ и иными лицами.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. При причинении вреда ОМСУ возникают обязательства, предусмотренные различными нормами гражданского права. Основанием их возникновения может быть не только правонарушение, в том числе причинение вреда при исполнении ОМСУ публичных полномочий (ст. 1069 ГК РФ), принадлежащим им источником повышенной опасности (ст. 1079 ГК РФ), его работниками (ст. 1068 ГК РФ) и т.д.; но и правомерное причинение ущерба (ст. 16.1. ГК РФ). Поэтому в обязательстве вследствие причинения вреда ОМСУ могут применяться не только меры гражданско-правовой ответственности, но и иные меры государственного принуждения (меры защиты, пресекательные меры).

2. Обязательству вследствие причинения вреда ОМСУ, предусмотренному ст. 1069 ГК РФ, присущи следующие особенности:

а) основанием его возникновения является правонарушение с полным составом, который включает такие элементы, как: противоправность поведения и вина причинителя вреда, наличие вреда, причинная связь между противоправным поведением и наступившим вредом;

б) при причинении вреда ОМСУ могут быть нарушены не только нормы гражданского права, но и нормы иных отраслей права;

в) вред причиняется при осуществлении полномочий, имеющих целевой, публичный характер, т.е. при исполнении властных, регулирующих и контролирующих функций с целью реализации вопросов местного значения, а также при решении хозяйственных вопросов, связанных с жизнеобеспечением поселений;

г) вред причиняет специальный субъект, уполномоченный в установленном законом, иным правовым актом или договором порядке осуществлять публичные функции;

д) возмещение вреда представляет собой меру деликтной ответственности;

е) вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования.

3. Доказано, что статус ОМСУ и статус казенного учреждения, создаваемого в целях выполнения публичных и хозяйственных полномочий ОМСУ, принципиально различны. *С одной стороны*, ОМСУ не обладает собственной правосубъектностью, не является ни субъектом деликтного обязательства по ст. 1069 ГК РФ, ни третьим лицом. При причинении вреда в процессе реализации от имени муниципального образования публичных полномочий ОМСУ создает новые обязанности не для себя, а для муниципального образования. *С другой стороны*, ОМСУ имеет статус юридического лица - казенного учреждения, целью которого является обеспечение им собственных нужд. Если при осуществлении деятельности в собственных интересах таким юридическим лицом причиняется вред, то оно в соответствии со ст. 1068 ГК РФ несет ответственность находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности к субсидиарной ответственности привлекается собственник имущества – муниципальное образование (п. 4 ст. 123<sup>22</sup> ГК РФ). Таким образом, применение при привлечении к ответственности ст. 1068 ГК РФ или ст. 1069 ГК РФ зависит от цели и характера деятельности ОМСУ. Данный вывод относится и к случаям причинения вреда учреждением, являющимся структурным подразделением ОМСУ (отделом, управлением, комитетом ОМСУ).

4. Обосновано, что при причинении вреда ОМСУ муниципальное образование является не только субъектом ответственности по ст. 1069 ГК РФ, но и непосредственным причинителем вреда. Оно может передавать реализацию собственных публичных полномочий не только ОМСУ, но и иным уполномоченным лицам. При причинении вреда иными лицами и их работниками деятельностью по выполнению предоставленных им публичных полномочий, субъектом ответственности и причинителем вреда также должно быть признано муниципальное образование, если оно не докажет отсутствие своей вины.

5. Установлено, что ответственным за вред, причиненный ОМСУ при исполнении им делегированных муниципальному образованию или добровольно принятых на себя этим образованием отдельных государственных полномочий, является то публично-правовое образование, которое делегировало или должно было делегировать свои полномочия, но не осуществило этого (не финансировало, не регламентировало, или не контролировало исполнение), если оно не докажет отсутствие своей вины.

6. Предложена авторская классификация противоправных действий (бездействия) ОМСУ в зависимости от целей деятельности, которая позволяет определить лиц, ответственных за причинение вреда:

а) действия (бездействия) от собственного имени или от имени муниципального образования в целях осуществления обычных для ОМСУ оперативно-хозяйственных функций, но в публичных целях;

б) действия (бездействия) от имени муниципального образования в целях осуществления публичных полномочий органов местного самоуправления;

в) действия (бездействия) от имени Российской Федерации, субъекта РФ в целях осуществления делегированных полномочий органами местного самоуправления.

При причинении вреда действиями (бездействиями), предусмотренными последним подпунктом, ответственность должна возлагаться на Российскую Федерацию или её субъект, осуществивших делегирование полномочий

ОМСУ; в остальных случаях ответственным за причинение вреда должно быть признано муниципальное образование.

7. Обосновано, что исполнение обязательства вследствие причинения вреда ОМСУ, предусмотренного ст. 1069 ГК РФ, имеет следующие особенности: а) специальный порядок исполнения, определяемый Бюджетным кодексом РФ; б) основанием взыскания является сложный юридический состав, включающий различные юридические факты: правонарушение, решение суда и передача исполнительного листа надлежащему лицу; в) возмещение вреда осуществляется только в денежной форме; г) муниципальное образование не вправе возмещать вред добровольно.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Теоретической основой исследования послужили научные труды ученых-цивилистов дореволюционного периода: Л.А. Лунца, Д.И. Мейера, И.Б. Новицкого, К.П. Победоносцева, И.А. Покровского, И.В. Тютрюмова, В.Г. Удинцева, Г.Ф. Шершеневича; советского периода: М.М. Агаркова, С.С. Алексеева, Б.С. Антимонова, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, М.В. Гордона, В.П. Грибанова, О.С. Иоффе, О.А. Красавчикова, А.П. Куна, Л.А. Лунца, Г.К. Матвеева, Н.С. Малеина, И.Б. Новицкого, И.С. Самощенко, В.Т. Смирнова, А.А. Собчака, Е.А. Флейшиц, и современного периода: А.К. Губаевой, Е.Л. Невзгодиной, Н.В. Рузановой, А.П. Сергеева, Е.А. Суханова, В.А. Тархова, А.С. Шевченко, Г.Н. Шевченко, Т.В. Шепель и других.

Исследование природы отношений по возмещению вреда, причиненного ОМСУ, а также сферы их правового регулирования обусловило обращение к научным работам по теории права (А.И. Косарев, О.А. Кудинов, О.Э. Лейст, Н.Н. Черногор), уголовному праву (С.В. Векленко, Д.Н. Гавриленко, А.В. Наумов), бюджетному и муниципальному праву (Р.В. Бабун, О.Е. Кутафин, Е.С. Шугрина, Ю.В. Попов, А.В. Баранов).

Эмпирической основой послужили данные опубликованной судебной практики, в том числе Европейского суда по правам человека, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного

Суда РФ, а также неопубликованной практики судов общей юрисдикции Кемеровской области за период с 1998 г. по 2017 г.; официальные статистические данные, а также материалы из архивов ОМСУ различных муниципальных образований Кемеровской области.

Диссертация выполнена на кафедре гражданского права Новосибирского национального исследовательского государственного университета, где проведено ее рецензирование и обсуждение. Основные проблемы, выводы и предложения по исследуемым вопросам были изложены и обсуждены в период с 2008 г. по 2018 г. в докладах на научно-практических конференциях, проводимых Томским национальным исследовательским государственным университетом, Кемеровским государственным университетом, Омским государственным университетом, Алтайским государственным университетом, Новосибирским национальным исследовательским государственным университетом, Новосибирским государственным техническим университетом, и в соответствующих сборниках, а также в журналах «Вестник Омского университета», «Вестник Новосибирского университета». По теме работы автором опубликовано 20 научных статей, в том числе 4 – в научных журналах, включенных в перечень российских рецензируемых научных журналов для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Результаты исследования использованы в учебном процессе при чтении курсов «Гражданское право. Особенная часть», «Коммерческое право» и спецкурса «Гражданские охранительные правоотношения», а также при проведении практических занятий.

Структура работы определяется целями, задачами, предметом диссертационного исследования. Работа состоит из введения, четырех глав, объединяющих 10 параграфов, заключения и списка использованных источников.

## **Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОСОБЕННОСТИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **1.1. Понятие и правовая природа обязательства вследствие причинения вреда**

Свое название внедоговорные обязательства вследствие причинения вреда получили от латинского термина «delictum», что означает правонарушение. В связи с этим в литературе данный вид обязательств обычно называют деликтными обязательствами<sup>4</sup>.

Деление видов обязательств по основанию их возникновения имело место в римском праве. Именно тогда римскими юристами было отмечено, что обязательства могут возникать из договора (ex contractu) либо из правонарушений (ex delicto). Так, в Институциях Гая (3.38) было определено следующее: «Основное деление обязательств сводится к двум видам, а именно: всякое обязательство возникает либо из контракта, либо из деликта»<sup>5</sup>. Под контрактом понимался договор, признанный гражданским правом и снабженный исковой защитой. Деликтом же называлось недозволенное, причиняющее вред деяние (т. е. внедоговорное правонарушение)<sup>6</sup>. Важно отметить, что указанная классификация была заимствована правовыми системами многих древних государств<sup>7</sup>.

Обязательства из причинения вреда являются одними из древнейших видов обязательств, возникновение которых зачастую влекло кровную месть со стороны потерпевшего и его близких родственников. Безусловно, это затрудняло возможность осуществления правовой защиты личности, вело к социальной нестабильности общин. Позднее, по мере становления и развития государства, а также усложнения хозяйственной деятельности, получили

<sup>4</sup> См., напр.: Поляков И.Н. Ответственность по обязательствам вследствие причинения вреда. М., 1998. С. 10; Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л., 1983. С. 7; Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М., 1951. С. 7.

<sup>5</sup> Косарев А.И. Римское частное право: учебник. М., 2007. С. 97, 103. Розенталь И.С. Римское частное право: учебник/ под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. М., 2007. С. 217.

<sup>6</sup> Розенталь И.С. Указ. соч. С. 217.

<sup>7</sup> Кудинов О.А. Римское право: учеб. пособие. М., 2005. С. 159, 198.

распространение соглашения о замене мести денежным штрафом, который выплачивался потерпевшему причинителем вреда. Постепенно такие соглашения были признаны правом. Таким образом, развитие права привело к запрещению кровной мести, а единственно возможным последствием причинения вреда стало наложение на виновное лицо штрафа и выплата вознаграждения потерпевшему за вред и обиду. Кроме того, постепенно было установлено общее правило, закрепленное в правовой системе многих древних государств, в соответствии с которым всякое недозволенное действие, нарушающее чьи-либо права или интересы, порождало обязательство лица, совершившего такое действие в отношении потерпевшего.

С развитием экономики начинает трансформироваться и роль деликтных обязательств в общей системе гражданских правоотношений. Они стали теряться перед подавляющей массой обязательств из договоров<sup>8</sup>. В связи с этим возникла необходимость отграничения деликтных обязательств от прочих видов гражданских правоотношений.

Большинство цивилистов сходятся во мнении, что правоотношение по возмещению причиненного вреда является гражданско-правовым обязательством.

В цивилистической доктрине выделяются следующие признаки обязательства: 1) это гражданское правоотношение; 2) это правовая форма отношений по передаче имущества, выполнению работ, оказанию услуг, т. е. правовая форма экономического оборота; 3) является относительным правоотношением; 4) обязанные лица должны совершать определенные юридические действия либо воздерживаться от их совершения, а управомоченное лицо (кредитор) вправе требовать определенного поведения от обязанного лица (должника)<sup>9</sup>.

В действующем российском законодательстве отсутствует легальное определение понятия «обязательство вследствие причинения вреда». Исходя

---

<sup>8</sup> Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 240.

<sup>9</sup> См.: Иоффе О.С. Советское гражданское право. Курс лекций. Ч 1. Л., 1958. С. 370 – 371; Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 13-19.

из смысла ст. 1064 ГК РФ, деликтное обязательство – это гражданское правоотношение, в силу которого лицо, причинившее вред личности либо имуществу другого лица, обязано возместить причиненный вред, а потерпевший вправе требовать от причинителя вреда его возмещения.

Аналогичной позиции в понимании обязательств вследствие причинения вреда придерживается и практика судов общей юрисдикции. В частности, Верховным судом РФ было указано, что деликтное обязательство представляет собой обязанность лица, причинившего вред личности или имуществу гражданина, возместить его в полном объеме и, соответственно, право потерпевшего лица требовать такого возмещения<sup>10</sup>.

Исследованием правовой природы обязательств по возмещению причиненного вреда в разное время занимались С.Н. Братусь, А.К. Губаева, О.С. Иоффе, Д.Н. Кархалев, О.А. Красавчиков, О.Э. Лейст, Н.С. Малеин, Г.К. Матвеев, Е.Л. Невзгодина, В.А. Ойгензихт, С.А. Параскевова, Н.В. Рабинович, С.Ю. Рипинский, Е.В. Рузанова, И.С. Самощенко, В.Т. Смирнов, А.А. Собчак, В.П. Шахматов, А.С. Шевченко, Т.В. Шепель и др.

В современной юридической литературе даются различные, но близкие по смыслу определения понятия обязательства вследствие причинения вреда. Некоторые из них не противоречат правилам, содержащимся в гражданском законодательстве<sup>11</sup>, другие лишь его дополняют<sup>12</sup>, а в третьих обязательства по возмещению вреда определяются через понятие деликтной ответственности<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2001 г. (по гражданским делам) (утв. Постановлением Президиума Верхов. Суда Рос. Федерации. 24 апреля 2002 г.) // Бюллетень Верх. Суда Рос. Федерации. 2002. № 8. С. 20.

<sup>11</sup> Корнеев С.М. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 2: Обязательственное право. М., 2011. С. 1058.

<sup>12</sup> Гражданское право: учебник. Том II / под ред. О.Н. Садикова. М., 2007. С. 195; Гражданское право: В 4 т. Том 4: Обязательственное право: учебник / под ред. Е.А. Суханова. М., 2008. С. 273; Гражданское право: учебник. Ч. 2 / под общ. ред. А.Г. Калпина М., 2000. С. 506–507; Кархалев Д.Н. Охранительное гражданское правоотношение. М., 2009. С. 262; Кузбагаров А.Н. Обязательство вследствие причинения вреда сотрудниками органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. С. 16; Поляков И.Н. Ответственность по обязательствам вследствие причинения вреда. М., 1998. С. 10; Рузанова Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 12; Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л., 1983. С. 9–10; Хлыстак Е. Понятие обязательств, вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина при исполнении договорных обязательств в современном российском гражданском праве // Юрист. 2007. № 8; Чаусская О.А. Гражданское право: учебник. М., 2007. С. 129.

<sup>13</sup> Цветков С.Б. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1998. С. 34.

Отдельного внимания заслуживает позиция В.А. Белова о природе гражданско-правовых последствий причинения вреда. По его мнению, гражданские правонарушения, в частности деликты, вовсе не порождают обязательств: являясь основаниями возникновения гражданско-правовой ответственности<sup>14</sup>, они становятся самостоятельными правоотношениями по возмещению вреда<sup>15</sup>. По его мнению, «обязанности возмещения и компенсации вреда обязательствами не являются, ибо никто не причиняет вред для того, чтобы обязаться его возместить (компенсировать) и уж тем более – для того, чтобы выговорить в пользу потерпевшего право требования возмещения (компенсации)...»<sup>16</sup>. «Возникновение обязательств из единичных фактов, не являющихся договорами, невозможно; гражданские правонарушения (любые, не только деликты) вовсе не порождают обязательств, будучи основаниями возникновения отношений гражданско-правовой ответственности»<sup>17</sup>. Подобное понимание правовой природы последствий причинения вреда связано с тем, что автор при исследовании правоотношения по возмещению причиненного вреда правонарушением исключает из употребления понятие «обязательство», заменяя его термином «обязанность».

Данная позиция представляется спорной. Обязательство является правоотношением, один из элементов которого – обязанность одного лица перед другим. Следовательно, у последнего появляется право требовать исполнения этой обязанности. Данная правовая связь между названным правом и обязанностью в целом и составляет обязательство. Следует согласиться с тем, что, действительно, никто не причиняет вред для того, чтобы возложить на себя обязанность его возместить. Однако если лицо причиняет вред, оно должно осознавать, что закон защищает интересы потерпевшего и предоставляет последнему право требовать восстановления нарушенного права. Из этого следует, что обязанность по возмещению вреда

---

<sup>14</sup> Белов В.А. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики. М., 2007. С. 699.

<sup>15</sup> Белов В.А. Гражданское право: Общая и особенная части: учебник. М., 2003. С. 472–475.

<sup>16</sup> Белов В.А. Указ. соч. С. 274.

<sup>17</sup> Белов В.А. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики. М., 2007. С. 699.

является содержанием обязательства, возникающего из деликта. Такого же мнения придерживаются и другие авторы. Представляется, что позиция авторов, считающих правоотношения по возмещению причиненного вреда обязательствами<sup>18</sup>, соответствует закону. Согласно ст. 307<sup>1</sup> ГК РФ к обязательствам вследствие причинения вреда и неосновательного обогащения общие положения об обязательствах применяются, если иное не предусмотрено соответственно правилами глав 59 и 60 ГК РФ или не вытекает из существа соответствующих отношений. Новеллу о распространении на обязательства вследствие причинения вреда общих положений об обязательствах, введенную ФЗ от 08.03.2015 № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>19</sup>, следует оценивать положительно как отвечающую требованиям современной практики, а также интересам субъектов и исключающую иное понимание природы отношений по возмещению вреда. При этом вне зависимости от сформулированной учеными позиции во всех случаях авторы соглашались с тем, что деликтные обязательства, являющиеся результатом правонарушения, представляют собой форму реализации гражданско-правовой ответственности, что представляется обоснованным.

При обозначении обязательств, возникающих вследствие причинения вреда, авторы используют разнообразные термины: «обязательства вследствие причинения вреда», «обязательства из причинения вреда», «деликтные обязательства», «обязательства из деликтов», «обязательства из правонарушений», «обязательства из недозволенных действий», «обязательства по возмещению вреда», а также «внедоговорные обязательства». Разнообразие названий предопределено тем, что при

---

<sup>18</sup> Кархалев Д.Н. Указ. соч. С. 28, 261; Невзгодина Е.Л. Внедоговорные охранительные обязательства: учеб. пособие. Омск, 2008. С. 28–31; Рузанова Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 41; Рузанова Е.В. Гражданско-правовые обязательства: понятие и классификационные критерии // Юрид. вестн. СамГУ. 2015. № 4. Т. 1. С. 59–68; Смирнов В. Т., Собчак А. А. Указ. соч. С. 7; Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 3. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 2005. С. 4–5; Шабунина И.С. Шабунина, И.С. Понятие и особенности возникновения обязательства вследствие причинения вреда : Дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2004. С. 13–31; и др.

<sup>19</sup> О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации: Федер. закон от 08.03.2015 № 42-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1412.

исследовании указанных обязательств авторы фиксируют свое внимание на их конкретных признаках, к которым относят: а) результат действий; б) основание возникновения (обязательства вследствие причинения вреда, обязательства из причинения вреда, обязательства из правонарушений, обязательства из деликта, обязательства из недозволенных действий); в) совершение действий за пределами договорных обязательств (внедоговорные обязательства); г) их компенсационную направленность (обязательства по возмещению вреда)<sup>20</sup>.

Представляется, что обозначения «обязательства вследствие причинения вреда», «обязательства из причинения вреда», «деликтные обязательства», «обязательства из деликтов», «обязательства по возмещению вреда» являются допустимыми и приемлемыми для обязательств по возмещению вреда, причиненного ОМСУ. Именно указанные обозначения в полной мере определяют его правовую природу и видовые особенности. Иные наименования рассматриваемого обязательства, такие как: «внедоговорное обязательство», «обязательство из правонарушений», «обязательство из недозволенных действий», не раскрывают его сути, а, следовательно, их использование представляется некорректным. В частности, к внедоговорным обязательствам относятся, помимо прочего, и кондикционные обязательства. Не в полной мере раскрывает сущность обязательств из причинения вреда использование и такого понятия как «обязательство из недозволенных действий», поскольку синонимами слова «недозволенный» являются слова «неразрешенный», «запрещенный», а запрет на совершение каких-либо действий может осуществляться только нормами права, следовательно, синонимичным понятием в этом случае может являться «обязательства из правонарушений». Исходя из этого, не представляется возможным использование указанных обозначений в качестве наименования исследуемых в настоящей работе обязательств.

---

<sup>20</sup> Рузанова Е.В. Понятие обязательства из причинения вреда // Вестник СамГУ. 2006. № 5/2 (45). С. 110.

Правоотношение по возмещению вреда представляет собой гражданско-правовое обязательство, следовательно, ему присущи признаки, свойственные обязательству как гражданскому правовому отношению в целом. Одновременно с этим такое отношение является особым как по основаниям возникновения, так и по содержанию.

При нарушении субъективных гражданских прав у их носителей возникает право на защиту и охранительная обязанность нарушителя по возмещению причиненного вреда. Обязательство вследствие причинения вреда, как особая разновидность охранительного правоотношения, возникает только при нарушении абсолютного права и обеспечивающей его запретительной нормы. Оно связано с причинением носителю субъективного права имущественного вреда в виде умаления его имущественной сферы либо неимущественного вреда.

В доктрине гражданского права господствует мнение о том, что основанием юридической ответственности является правонарушение, которое должно соответствовать определенным условиям. Так, некоторые авторы полагают, что основанием ответственности является законченный состав правонарушения, и без него нет ответственности<sup>21</sup>. Н.С. Малеин утверждал, что основанием ответственности является как состав правонарушения в целом, так и один из его элементов. Вместе с тем он выделял такие основания ответственности как: юридическое (закон), объективное (необходимость защиты общественных отношений от противоправных посягательств) и фактическое (правонарушение)<sup>22</sup>.

Перечень элементов состава правонарушения также по-разному определяется авторами. Так, большей частью теоретиков в качестве элементов указываются: противоправность поведения причинителя вреда, вред, причинная связь между противоправным поведением и наступившим вредоносным результатом и вина причинителя вреда. Но некоторые

---

<sup>21</sup> Алексеев С.С. О составе гражданского правонарушения // Правоведение. 1958. № 1. С. 48; Матвеев Г.К. Вина в советском гражданском праве. Киев, 1955. С. 24; Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 56.

<sup>22</sup> Малеин Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях. М., 1970. С. 23.

исследователи дополняют состав гражданского правонарушения. В частности, С.С. Алексеев в качестве элементов состава выделяет объект, субъект и объективную сторону<sup>23</sup>. Другие ученые в качестве основания деликтной ответственности называют только один из элементов состава правонарушения. Например, по мнению В.А. Тархова, таким элементом является противоправность<sup>24</sup>, а по мнению С.М. Корнеева – вред<sup>25</sup>. Д.Н. Кархалев полагает, что основанием возникновения обязательства по возмещению вреда является противоправное поведение, а основанием деликтной ответственности – состав правонарушения<sup>26</sup>. На наш взгляд, основания возникновения деликтного обязательства и деликтной ответственности различны, основанием возникновения обязательства по возмещению вреда может быть как противоправное, так и правомерное поведение, а основанием деликтной ответственности – правонарушение, которое должно соответствовать определенным условиям, таким как: противоправность поведения причинителя вреда, вред, причинная связь между противоправным поведением и наступившим вредом и вина причинителя вреда.

При причинении вреда органом местного самоуправления могут возникнуть различные деликтные обязательства: из причинения ущерба правомерными действиями (ст. 16<sup>1</sup> ГК РФ) или вследствие причинения вреда неправомерными действиями (гл. 59 ГК РФ). Орган местного самоуправления может быть ответственен: за причинение вреда в результате осуществления публичных полномочий (ст. 1069 ГК РФ); за причинение вреда источником повышенной опасности (ст. 1079 ГК РФ); за действия своих работников (ст.

---

<sup>23</sup> Алексеев С.С. О составе гражданского правонарушения // Правоведение. 1958. № 1. С. 49–50.

<sup>24</sup> Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С. 33–34.

<sup>25</sup> Корнеев С.М. Гражданское право / Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. М., Т. II. Полутом 2. 2000. С. 367.

<sup>26</sup> Кархалев Д.Н. Охранительное гражданское правоотношение. С. 262. По обоснованному мнению Д.Н. Кархалева, деликтное обязательство представляет собой охранительное правоотношение, а его целью является обеспечение восстановления (защиты) нарушенного субъективного гражданского права или правового положения потерпевшего. Деликтное обязательство реализуется в зависимости от применяемых мер принуждения: ответственности либо защиты. Обязательство, в котором применяются санкции, независимо от вины нарушителя, в форме восстановления положения, существовавшего до нарушения, либо пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, либо признания субъективного права, является деликтным обязательством и в результате его реализации применяются меры защиты. В этом случае для возникновения такого обязательства достаточно только противоправного поведения. Однако не исключено возникновение деликтного обязательства в форме ответственности. Для реализации мер ответственности в деликтном обязательстве уже необходим полный состав правонарушения. Там же. С. 62–63, 136.

1068 ГК РФ); за угрозу причинения вреда (ст. 1065 ГК РФ) и т.д. Например, бездействие администрации муниципального образования могло повлечь причинение вреда таким источником повышенной опасности, как агрегаты котельной станции<sup>27</sup>.

В науке имеется мнение, что кроме ответственности в деликтных обязательствах могут применяться и другие формы восстановления имущественного положения потерпевшего, которые отличаются от ответственности по своей юридической природе и юридико-фактическим основаниям возникновения. По их мнению, обязательство вследствие причинения вреда является более широким правовым явлением, чем ответственность за причинение вреда, оно по своей сути представляет собой не только правовую форму реализации деликтной ответственности<sup>28</sup>. При этом выделяют деликтную ответственность и обязательство по возмещению вреда как способ возмещения убытков. По мнению некоторых ученых, при отсутствии правонарушения, в т. ч. при правомерном поведении, «возложение на нарушителя права обязанности возместить причиненный вред не следует рассматривать как меру гражданско-правовой ответственности»<sup>29</sup>. Такая обязанность ответственностью не является. Например, не могут быть применены меры ответственности при причинении вреда правомерными действиями в результате реализации права или обязанности по защите

---

<sup>27</sup> Администрации муниципального образования Богучанский район Томской области, в собственности которого 18 котельных, расположенных в 13 населенных пунктах, не обеспечила их резервными источниками электропитания, что в период отопительного сезона 2010-2011 годов с учетом климатических условий района могло повлечь возникновение чрезвычайной ситуации и причинение вреда по различным основаниям. Судом было установлено, что к вопросам местного значения относятся: участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории района; организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ст. 15 ФЗ о местном самоуправлении), чего орган местного самоуправления не сделал, т.е. бездействие органа местного самоуправления, что могло повлечь за собой причинение населению муниципального образования и хозяйствующим субъектам вреда агрегатами котельной станции. [http://kraevoy.kr.k.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=1&did=398](http://kraevoy.kr.k.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=398).

<sup>28</sup> Гинц Е.М. Возмещение вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов: дис. ... канд. юрид. наук / Е.М. Гинц. – М., 2015. С. 31; Рузанова Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013 С. 12; Файзутдинов И.Ш. Гражданское право: учебник / под ред. О.Н. Садикова. М., 2007. Т. 2. С. 608. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Шабунина И.С. Понятие и особенности возникновения обязательства вследствие причинения вреда : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 63.

<sup>29</sup> Гинц Е.М. Возмещение вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 9; Шевченко А.С. Возмещение вреда, причиненного правомерным поведением: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1986. С. 8; Шевченко Г.Н. Правомерное причинение вреда как основание возникновения обязательства. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34327488](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34327488) (дата обращения 03.03.2016).

собственных и общественных интересов. К ним можно отнести действия в состоянии необходимой обороны, крайней необходимости и др.<sup>30</sup>

Если основанием возникновения обязательства по возмещению вреда, причиненного ОМСУ, является правонарушение, то применяются меры ответственности и можно сказать, что деликтное обязательство по ст. 1069 ГК РФ – особая форма реализации гражданско-правовой ответственности. Но не всегда в деликтном обязательстве с участием ОМСУ реализуются меры ответственности. Так, признание недействительным акта ОМСУ или запрет на изменение генерального плана застройки населенного пункта к мерам ответственности не относятся.

Возложение на правонарушителя обязанности возместить причиненный вред может осуществляться с использованием мер защиты, которые применяются для восстановления первоначального состояния правоотношения, существовавшего до их нарушения, путем побуждения должника к исполнению возложенных на него обязанностей, ранее не исполненных<sup>31</sup> и направленных на обеспечение защиты нарушенного субъективного права. При анализе охранительных правоотношений Д.Н. Кархалевым были выявлены меры защиты: присуждение к исполнению обязанности в натуре; виндикация; реституция; кондикция; опровержение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию лица; признание права; признание недействительным акта государственного органа или ОМСУ (ст. 12 ГК РФ) и др.<sup>32</sup> Указанные меры защиты могут быть применены в исследуемом в настоящей работе обязательстве вследствие причинения вреда (по ст. 1069 ГК РФ), что подтверждается судебной практикой<sup>33</sup>.

При применении мер ответственности, по общему правилу, необходимо

<sup>30</sup> Карманова Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда правомерными действиями в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 16.

<sup>31</sup> Гинц Е.М. Указ. соч. С. 27.; Лазарев В. В. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2001. С. 490–491; Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. СПб., 2002. С. 60 - 62; Сергеев А.П. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая. М., 2010. С. 912. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>32</sup> Кархалев Д.Н. Концепция охранительного гражданского правоотношения: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 202–290.

<sup>33</sup> См. наприм.: Определение Верховного Суда РФ от 05.05.2009 № 5-В09-10 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Постановление Президиума ВАС РФ от 22.05.2012 № 13443/11 по делу № А21-8212/2010 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

наличие вины правонарушителя. Что касается мер защиты, то их возложение на причинителя вреда не связывается с субъективным моментом<sup>34</sup>. По мнению А.С. Шевченко, основанием для применения мер защиты является правомерно, или хотя и неправомерно, но невиновно причиненный вред<sup>35</sup>. Эти утверждения представляются справедливыми.

В цивилистической доктрине выделяются и иные меры принуждения, не являющиеся мерами защиты и мерами ответственности. Так, меры оперативного воздействия и пресекательные меры имеют принципиальные отличия от рассмотренных выше мер принуждения<sup>36</sup>. Но меры оперативного воздействия применимы только при нарушении договорных обязательств (например, отказ от исполнения договора, отказ от принятия ненадлежащего исполнения, приостановление встречного исполнения и удержание). Пресекательные же меры (например, необходимая оборона, крайняя необходимость, приостановление деятельности) могут быть использованы в исследуемых деликтных обязательствах. В качестве примера применения таких мер принуждения можно привести апелляционное определение Нижегородского областного суда, в соответствии с которым по требованию прокурора, на основании ст. 1065 ГК РФ, была прекращена эксплуатация несанкционированной свалки, и на ОМСУ и муниципальное унитарное предприятие была возложена обязанность по восстановлению земель, т. е. были применены пресекательные меры и меры защиты, без применения мер ответственности. Следует обратить внимание, что неприменение мер ответственности в виде возмещения убытков в указанном примере связано только с отсутствием соответствующих требований со стороны потерпевших<sup>37</sup>.

Обязательства по возмещению правомерно причиненного вреда направлены именно и только на восстановление нарушенного права, поэтому они не могут

---

<sup>34</sup> Красавчиков О.А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве // Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав. Вып. 27. Свердловск, 1973. С. 11.

<sup>35</sup> Шевченко А.С. Указ. соч. С. 7.

<sup>36</sup> Кархалев Д.Н. Охранительное гражданское правоотношение. С. 202, 290, 339.

<sup>37</sup> Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 24.04.2013 по делу № 33-3248/13// URL: <http://www.ourcourt.ru/nizhegorodskij-oblastnoj-sud/2013/04/24/327455.htm> (дата обращения 10.06.2017).

быть формой реализации ответственности<sup>38</sup>. Примером может служить возложение обязанности по возмещению причиненного вреда в состоянии крайней необходимости (ст. 1067 ГК РФ) или компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов или ОМСУ (ст. 16<sup>1</sup> ГК РФ). В этих случаях у обязанного лица возникают дополнительные безэквивалентные обязанности по компенсации имущественных потерь кредитора, но ответственность не наступает. Вместе с этим из анализа ст. ст. 1067, 16<sup>1</sup> ГК РФ следует, что в таких случаях, как правило, вред не возмещается в полном объеме. Ответственность же, по общему правилу, наступает в полном объеме.

Например, ОМСУ своевременно не исполнил обязанность, установленную ФЗ от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>39</sup>, и со значительной просрочкой заключил договор купли-продажи ранее арендованного муниципального имущества с коммерческой организацией. Арбитражный суд установил факт нарушения субъективных прав юридического лица путем нарушения обязанности, установленной законом, и обязал муниципальное образование возместить причиненный ему вред, возникший в результате выплаты арендных платежей за все время просрочки исполнения установленной законом обязанности на основании ст. ст. 1069 и 1071 ГК РФ<sup>40</sup>. Муниципальное образование возвратило все полученное от кредитора. Следовательно, в данном деликтном обязательстве причинение

---

<sup>38</sup> Гинц Е.М. Указ. соч. С. 27–28.

<sup>39</sup> Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон [от 22.07.2008 № 159-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30 (Ч. 1). Ст. 3615.

<sup>40</sup> Решение Арбитражного суда Свердловской области от 10.09.2014 г по делу №А60-21539/2014. URL: [http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/683412231?text=%D1%81%D1%82+1069+%D0%93%D0%9A+%D0%A0%D0%A4&type=669300002&accepted\\_by\\_id=&accepted\\_by=&accepted\\_date\\_start=&accepted\\_date\\_end=&number=\(дата обращения 03.06.2015\).](http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/683412231?text=%D1%81%D1%82+1069+%D0%93%D0%9A+%D0%A0%D0%A4&type=669300002&accepted_by_id=&accepted_by=&accepted_date_start=&accepted_date_end=&number=(дата обращения 03.06.2015).)

вреда произошло в результате правонарушения, возмещение вреда произведено в полном объеме, т. е. на должника возложены дополнительные безэквивалентные обязанности, что свидетельствует о том, что в приведенном примере реализованы меры ответственности.

Следовательно, основанием возникновения обязательства вследствие причинения вреда ОМСУ не всегда является правонарушение. Исследуемое обязательство также может возникнуть вследствие совершения таким органом правомерных действий. Поэтому в обязательстве вследствие причинения вреда ОМСУ могут применяться не только меры гражданско-правовой ответственности, но и иные меры государственного принуждения (меры защиты, пресекательные меры). Обязательство вследствие причинения вреда ОМСУ, предусмотренное ст. 1069 ГК РФ, возникает только при правонарушении и влечет именно ответственность, но не исключает применения и иных мер принуждения.

Деликтное обязательство имеет характер относительного правоотношения, поскольку в нем четко определены как носитель права (кредитор), так и носитель обязанности (должник).

Обязательство по возмещению вреда является односторонним, поскольку обязанности возлагаются только на должника. При этом возмещение вреда невозможно произвести путем бездействия, из чего следует, что обязательство по возмещению вреда относится к отношениям активного типа.

Установив легальное правило о применении к обязательствам вследствие причинения вреда общих положений об обязательствах, закон подтвердил обоснованность мнений ученых о необходимости этого. Но позиция высших судебных органов, ранее изложенная в совместном постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>41</sup>, осталась прежней - из гражданско-правового

---

<sup>41</sup> Российская Федерация. Верховный суд. Высший арбитражный суд. О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского Кодекса РФ [Текст]: пост. : [от 01.07.1996 г. N 6/8] // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 1996. № 9.

регулирования должны исключаться отношения, возникающие в результате причинения вреда органами власти и управления от имени публичных образований при исполнении ими публичных полномочий. Это подтверждается п. 38 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств»<sup>42</sup>, согласно которому «в случаях, когда разрешаемый судом спор вытекает из налоговых или других финансовых и административных правоотношений, гражданское законодательство может быть применено к названным правоотношениям при условии, что это предусмотрено законом (п. 3 ст. 2 ГК РФ). В связи с этим указанные в ст. 395 ГК РФ проценты не начисляются на суммы экономических (финансовых) санкций, необоснованно взысканные с юридических и физических лиц налоговыми, таможенными органами, органами ценообразования и другими государственными органами и подлежащие возврату из соответствующего бюджета. В этих случаях гражданами и юридическими лицами на основании ст. ст. 15, 16 и 1069 ГК РФ могут быть предъявлены требования о возмещении убытков, вызванных в т. ч. необоснованным взиманием сумм экономических (финансовых) санкций, если законом не предусмотрено иное». Пленум оставил без внимания тот факт, что с момента причинения вреда незаконным актом власти правоотношение между органом власти и потерпевшим изменило природу и стало гражданско-правовым, хотя нарушение было совершено в публичной сфере.

Позиция Пленума Верховного суда РФ противоречит постановлению Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса

---

<sup>42</sup> Российская Федерация. Верховный суд. О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств: пост. Пленума Верховного Суда Рос. Федерации [от 24.03.2016 N 7] // Консультант Плюс: справ. правовая система.

Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лысяка и А.Н. Сергеева», где в п. 5 указано, что отношения между публично-правовым образованием и физическим лицом, совершившим налоговое преступление, по поводу возмещения вреда, причиненного бюджету публично-правового образования в результате неуплаты налогов организацией-налогоплательщиком, являются не налогово-правовыми, а гражданско-правовыми<sup>43</sup>. Следовательно, п. 38 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» не соответствует ГК РФ (ст. ст. 8, 1064 и др.), правовой позиции Конституционного Суда РФ, поэтому должен быть исключен из текста названного постановления.

Следующим признаком обязательства вследствие причинения вреда является его принадлежность к внедоговорным обязательствам. Договорные и внедоговорные обязательства имеют сходство, что позволило закрепить в ГК РФ ряд общих положений, применимых и к договорным, и к внедоговорным обязательствам. Однако между ними имеются и существенные различия. Большинство ученых в качестве критерия их разграничения применяют либо характер отношений, лежащих в основе обязательств, либо основания их возникновения. Так, договорные обязательства оформляют нормальный имущественный оборот, основанный на соглашении его участников, на их свободном волеизъявлении. Обязательства вследствие причинения вреда опосредуют отношения, «не характерные для нормального течения жизни, т. е. аномальные имущественные отношения»<sup>44</sup>. Они возникают в случаях, когда нормальное развитие абсолютного правоотношения нарушается одним из его участников, и направлены на регулирование общественных отношений в их

---

<sup>43</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лысяка и А.Н. Сергеева» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 51. Ст. 7914.

<sup>44</sup> См.: Иоффе О.С. Обязательственное право. М., 1975. С. 20.

нарушенном состоянии. С точки зрения основания возникновения различие договорных и внедоговорных обязательств состоит в том, что договорные обязательства возникают из договоров, а внедоговорные – из оснований, предусмотренных законом. Обязательства вследствие причинения вреда возникают независимо от (или даже вопреки) воли потерпевшего, на основании одного из юридических фактов, указанных в законе – причинения вреда.

Из анализа судебных актов следует, что нормы подраздела 1 раздела III ГК РФ применяются к деликтным обязательствам. Так, например, было оценено как обязательство, в соответствии со ст. 307 ГК РФ, добровольное волеизъявление должника о возмещении причиненного ущерба...<sup>45</sup> Суды при анализе правовой связи субъектов обоснованно делают вывод о существенном отличии данных обязательств от договорных по основанию их возникновения. Если вред возник в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения договорного обязательства, нормы об ответственности за деликт не применяются, а убытки возмещаются в соответствии с правилами об ответственности за неисполнение договорного обязательства или согласно условиям договора, заключенного между сторонами, кроме случаев причинения вреда жизни или здоровью (ст. 1084 и ряд других норм ГК РФ)<sup>46</sup>. Из этого следует, что и к тем, и к другим обязательствам субсидиарно применимы нормы подраздела 1 раздела III ГК РФ, а также, исходя из вида обязательства, – нормы права о договорах либо нормы о деликтах.

Но следует обратить внимание на иную судебную практику, согласно которой к договорным и корпоративным отношениям применяются нормы главы 59 ГК РФ<sup>47</sup>. Так, при обосновании принятых решений судами

---

<sup>45</sup> О пересмотре в порядке надзора судебных актов по делу о взыскании неосновательного обогащения: определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации [от 30.07.2013 № ВАС-9473/13 по делу № А76-12239/2012] // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>46</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.06.2013 № 1399/13 по делу № А40-112862/11-69-982 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>47</sup> См. наприм.: Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31.03.2014 № ВАС-3924/14 по делу № А14-15405/2012 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26.10.2011 № ВАС-13980/11 по делу № А12-23047/2010 // Консультант Плюс: справ. правовая система; Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 16.06.2008 № 6083/08 по делу № А66-2306/2007 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

использовался п. 23 постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 08.10.1998 № 13/14 «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами»<sup>48</sup>, согласно которому «при разрешении споров, связанных с возложением ответственности за причинение вреда, необходимо учитывать, что на основании ст. 1082 ГК РФ при удовлетворении требования о возмещении вреда суд вправе обязать лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т. п.) или возместить причиненные убытки». Руководствуясь названным пунктом, правоприменители непосредственно применяли к договорным и корпоративным отношениям, не являющимся деликтными, нормы по возмещению вреда. А по одному из дел суд распространил п. 23 указанного Постановления и на случаи возмещения договорного вреда (убытков), поскольку, по его мнению, иное означало бы нарушение принципа единообразного толкования и применения норм гражданского права<sup>49</sup>. Думается, что подобная вольность является недопустимой, тем более что с 2015 года это является прямым нарушением статьи 307<sup>1</sup> ГК РФ, которая четко разграничивает и определяет нормы, применимые к определенным обязательствам. Представляется, что правовой инструментарий по привлечению к ответственности лица, причинившего убытки при исполнении договорного обязательства, достаточно широк и включает в себя (помимо норм ГК РФ об отдельных видах обязательств) общие положения о договорах, общие положения об обязательствах, нормы ст. 15 ГК РФ и усмотрение сторон при заключении договора. Это свидетельствует о невозможности применения

---

<sup>48</sup> О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами: постан. Пленума Верх. Суда Рос. Федерации и Пленума Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации от 08.10.1998 № 13/14 // Вестник Высш. Арбитражного суда Рос. Федерации. 1998. № 11 (в настоящий момент п. 23 утратил силу (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7).

<sup>49</sup> Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 11.01.2007 по делу № А05-5543/2006-5 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.01.2002 № 34-В01пр-12 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

аналогии закона и, соответственно, главы 59 ГК РФ при нарушении договорных обязательств.

## **1.2. Особенности обязательств вследствие причинения вреда органами местного самоуправления**

Особое место в системе деликтных обязательств принадлежит обязательствам вследствие причинения вреда в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, ОМСУ, а также их должностных лиц. Данный вид охранительных обязательств не подпадает под общую юридическую конструкцию генерального деликта, так как в целях привлечения к деликтной ответственности властвующего субъекта необходимы не только общие основания и условия возникновения деликтного обязательства, но и иные, дополнительные условия, характеризующие исследуемое обязательство как специальный деликт.

Конституционным Судом выявлено, что незаконные действия властных органов, с которыми закон связывает возникновение обязанности возмещения вреда за счет соответствующей казны (ст. 1069 ГК РФ), включают как издание нормативных актов, индивидуально-властных предписаний, так и фактические незаконные действия (бездействия), в частности, неисполнение таким органом тех публично-правовых (властных) обязанностей, которые они должны были совершить в соответствии с законом<sup>50</sup>.

Правовая природа обязательств по возмещению вреда, причиненного действиями (бездействием) органов власти, определяется не сферой причинения вреда, а характером нарушенной обязанности и, соответственно, характером права или блага потерпевшего<sup>51</sup>. Из этого следует, что при осуществлении ОМСУ публичных полномочий вред причиняется в публичной сфере, но нарушается общая для всех субъектов права в частной сфере

---

<sup>50</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Уния» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Рос. Федерации [от 04.06.2009 № 1005-О-О] // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации [от 28.06.2010 № ВАС-7823/10 по делу № А29-6770/2009] // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>51</sup> Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 20.

обязанность, состоящая в запрете причинения вреда. В этом состоит особенность ответственности публичного образования за противоправные акты своих органов. Нарушения, повлекшие возникновение вреда в имущественной или духовной сфере гражданина, а также неблагоприятные имущественные последствия для организации, требуют привлечения этого образования к гражданско-правовой ответственности, то есть ставят его в один ряд с иными причинителями вреда<sup>52</sup>.

При причинении вреда властвующим субъектом отношения по осуществлению им полномочий регулируются публично-правовыми нормами различной отраслевой принадлежности, а возмещение вреда в результате их осуществления подпадает под действие гражданско-правовых норм. В этой связи С.Ю. Рипинский верно указывает, что основанием ответственности за действия (бездействие) властного органа, с одной стороны, является нарушение им нормы объективного публичного права, регулирующего соответствующее публичное отношение между органом власти и иными субъектами права, и, с другой стороны – нарушение субъективного частного права гражданина или юридического лица, возникающее в результате издания незаконного акта власти<sup>53</sup>. Независимо от того, в каком правовом поле находятся отношения, в которых причиняется вред, а также нормы какой отрасли права нарушаются, обязанность возмещения причиненного вреда всегда осуществляется по основаниям и в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, поскольку нарушаются именно гражданские имущественные или неимущественные субъективные права потерпевшего. Примером несоблюдения именно гражданских прав может служить нарушение: права собственности при издании незаконного акта об изъятии земельного участка; права пользования имуществом в случае

---

<sup>52</sup> Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. СПб., 2013. С. 374 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Михеева Л.Ю. Ответственность за причинение вреда актами власти и компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: соотношение конструкций. Основные проблемы частного права: сб. ст. / отв. ред. В.В. Витрянский, Е.А. Суханов. М., 2010. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>53</sup> Рипинский, С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям С. 45.

неосновательного расторжения в одностороннем порядке договора аренды имущества, принадлежащего публичному собственнику; права на заключение договора купли-продажи ранее арендованного муниципального имущества и др.

В науке исследовался вопрос квалификации оснований возникновения обязательства вследствие причинения вреда правонарушением, предусмотренным иной, нежели гражданское право, отраслью, в частности, когда вред был нанесен преступлением. История этого вопроса уходит в римское право<sup>54</sup>. В настоящее время в доктрине имеется два основных подхода: одни авторы говорят о наличии в этом случае двух правонарушений, другие же считают, что имеет место одно правонарушение.

В соответствии с первой позицией, при совершении деликта в результате преступления имеются два правонарушения, которые нередко представляют собой две стороны одного и того же явления<sup>55</sup>. И гражданское, и уголовное право подходят к противоправным действиям с различных позиций: первое сосредотачивается на материальном интересе потерпевшего, а второе – на нравственном значении и отношении к общему законному порядку<sup>56</sup>. Но в любом случае, если вред причиняется деянием, обладающим одновременно признаками и преступления, и деликта, основанием гражданско-правовой ответственности выступает деликт<sup>57</sup>.

В соответствии со второй позицией, при совершении деликта в результате преступления имеет место одно правонарушение. Например, А.М. Гуляев при анализе основания ответственности писал, что если оно представляет собой преступление или проступок, то его основанием является наличие вины, если же оно не составляет ни одного, ни другого, то таковым является причинная связь между вредом и действием<sup>58</sup>. К.Д. Кавелин полагал, что вопрос об

<sup>54</sup> Победоносцев К.П. Курс гражданского права: в 3 ч. Ч. 3. М.: «Статут», Классика российской цивилистики 2005. - 622 с. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

<sup>55</sup> Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права Т. 2. С. 232.

<sup>56</sup> Голевинский В. О происхождении и делении обязательств. Варшава, 1872. С. 140–141.

<sup>57</sup> Губаева А.К. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный преступлением: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1985. С. 18.

<sup>58</sup> Гуляев А.М. Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства и проекта Гражданского уложения. СПб., 1911. С. 369–370.

определении наличия факта правонарушения и порядка возмещения причиненного вреда регламентируется гражданским правом, а вопрос о привлечении к ответственности конкретного лица в зависимости от общественной значимости затрагиваемых отношений может относиться и к гражданскому, и к уголовному праву<sup>59</sup>.

Некоторыми авторами определено, что противоправность поведения причинителя вреда, как условие гражданско-правовой ответственности, имеет место и при нарушении норм иных отраслей права<sup>60</sup>. И если в результате противоправного поведения отсутствует имущественный вред, то с точки зрения института возмещения вреда оно является юридически безразличным для гражданского права<sup>61</sup>. В рамки материально-правового компонента механизма возмещения вреда, причиненного преступлениями, В.Э. Козацкая включает: основание возникновения гражданского права на защиту и восстановление гражданских прав; основание гражданско-правовой ответственности<sup>62</sup>. Т.И. Илларионова обоснованно причисляла к основанию гражданско-правовой ответственности вследствие причинения вреда правонарушения иной отраслевой принадлежности, в целях обеспечения защиты интересов потерпевшего и в тех ситуациях, когда его имущественные права нарушаются лицами, не обладающими гражданской деликтоспособностью<sup>63</sup>.

Как следует из смысла ст. 44 Уголовно-процессуального кодекса РФ<sup>64</sup>, в уголовном судопроизводстве совершение преступления и наличие причиненного им вреда квалифицируются как юридические факты, обуславливающие возникновение гражданско-правовых отношений<sup>65</sup>.

<sup>59</sup> Кавелин К. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. СПб., 1879. С. 359.

<sup>60</sup> Советское гражданское право / под общ. ред. В.Ф. Маслова и А.А. Пушкина. Киев, 1983. С. 360.

<sup>61</sup> Михеев А.С., Слесарев В.Л., Сысоев В.А. Гражданско-правовые и процессуальные аспекты возмещения вреда, причиненного преступлением: учеб. пособие. Омск, 1998. С. 7; Советское гражданское право: в 2 т. / под ред. О. А. Красавчикова. Т. 2. М., 1968. С. 370.

<sup>62</sup> Козацкая К. Гражданско-правовой механизм возмещения вреда, причиненного преступлениями // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 3. С. 33.

<sup>63</sup> Илларионова Т.И. Структурные особенности некоторых деликтных обязательств // Избранные труды. Екатеринбург, 2005. С. 17.

<sup>64</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12. 2001 № 174-ФЗ // Собр. законодат. Рос. Федерации. 2001. № 52 Ч. 1. Ст. 4921.

<sup>65</sup> Божьев В. Гражданский иск в уголовном процессе // Законность. 2004. № 7. С. 3.

Значит, при причинении вреда правонарушением возникает гражданское правоотношение, и отраслевая принадлежность норм, охватывающих деяние, не играет определяющей роли. Исходя из того, что причинение вреда представляет собой необходимое условие возложения гражданско-правовой ответственности, имеющей компенсационную направленность, представляется необходимым поддержать позицию авторов<sup>66</sup>, в соответствии с которой обязательство вследствие причинения вреда возникает также при совершении правонарушения, предусмотренного иной, чем гражданское право отраслью. Данная позиция нашла свое отражение в судебной практике. Так, например, ВАС РФ подчеркнул, что требование о возмещении вреда, причиненного государственным органом, является гражданско-правовым, хотя его основанием служат действия (бездействие) указанного органа и акты в сфере управления<sup>67</sup>. Для возникновения обязательства по возмещению вреда отраслевая принадлежность правонарушения, которым он был причинен, не имеет существенного значения, достаточно присутствия признака противоправности.

Обращает внимание и правовая оценка гражданско-правового договора, противоречащего нормам иной, чем гражданское право, отраслевой принадлежности, данная Пленумом Верховного Суда РФ. Так, в соответствии с п. 75 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой ГК РФ» сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы. Под публичными интересами понимаются интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности

---

<sup>66</sup> Голубцов, В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 43; Рузанова, Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 82–83; Рузанова В.Д. Вопросы применения статьи 168 ГК РФ в аспекте системы гражданского законодательства // Конвергенция частного и публичного права: первые итоги модернизации российского законодательства и перспективы его развития: сб. ст. участников IV междунар. науч.-практ. конф., посв. памяти заслуженного юриста РФ, д-ра юрид. наук, проф. Коршунова Н.М. 30 мая 2014 г., Москва / отв. ред. Ю.С. Харитонов. М., 2014. С. 43–48; Поваров Ю.С., Рузанова В.Д. Толкование понятия правового акта // LEX RUSSICA. Научные труды МГЮА. № 10 (Т. CVII). окт. 2015. С. 93–102.

<sup>67</sup> Решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.04.2008 № 723/08 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды<sup>68</sup>. Таким образом, вывод о том, что при нарушении актов публичного права может возникнуть гражданское правоотношение, подтверждается и ст. 168 ГК РФ. Авторы, комментируя указанную норму, полагают, что применение положений данной статьи происходит не только при нарушении гражданско-правовых норм, но и в случае несоблюдения норм других отраслей права<sup>69</sup>. Судебная практика поддерживает указанный подход. Так, в постановлении Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»<sup>70</sup> определено, что на основании ст. 168 ГК РФ можно сделать вывод о недействительности государственного контракта, противоречащего нормам бюджетного законодательства. Статья 168 ГК РФ применяется также, например, в случаях установления факта нарушения договором предписаний бюджетного законодательства и при рассмотрении дел о нарушении таможенного законодательства<sup>71</sup>. Правонарушение порождает здесь как гражданско-правовые обязательства, так и последствия иной отраслевой принадлежности.

Исходя из содержания различных нормативных актов о правоотношениях по возмещению вреда, причиненного ОМСУ и властными органами иных публично-правовых образований, можно сделать вывод о том, что такие правоотношения признаются законодателем гражданско-правовыми. Они не могут быть признаны ни конституционно-правовыми, ни административно-правовыми, ни какими-либо иными разноотраслевыми правоотношениями,

---

<sup>68</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»// Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2015. № 8.

<sup>69</sup> См.: Рузакова О.А. Постатейный комментарий к главе 9 Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. П.В. Крашенинникова. М, 2009. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Халфина Р.О. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой /под ред. Т.А. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М, 2002. С. 427.

<sup>70</sup> См.: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 (ред. от 26.02.2009) «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»// Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>71</sup> См.: определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.08.2011 № ВАС-10564/11 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

несмотря на то, что нормы о них содержатся в Конституции РФ и отраслевых актах (в частности, в Кодексе РФ об административных правонарушениях и др.).

Из изложенного следует, что если основанием возникновения обязательства вследствие причинения вреда властным органом является правонарушение, предусмотренное иной отраслью права, то целесообразнее заявлять не о различных правонарушениях, а о разноотраслевых последствиях, являющихся результатом одного и того же деяния, оцениваемого в качестве правонарушения иной, чем гражданское право, отраслью. В связи с чем, в целях разграничения правовых, прежде всего процессуальных, механизмов реализации потерпевшим своего права на возмещение вреда, представляется необходимым поддержать предложенную в литературе классификацию обязательств вследствие причинения вреда по основанию возникновения на порождаемые гражданско-правовыми деликтами и правонарушениями иной отраслевой принадлежности<sup>72</sup>.

По общему правилу юридическим фактом (основанием), порождающим обязанность по возмещению вреда, причиненного, в т. ч. ОМСУ, является неправомерное действие (бездействие). Поскольку в обязательстве, предусмотренном ст. 1069 ГК РФ, реализуется ответственность, то для привлечения должника к ответственности необходимо выявление таких условий как: противоправность действия (бездействия), вред, причинная связь между ними и вина причинителя вреда.

Выделяются и иные специальные условия ответственности, в которых проявляются специфические особенности обязательства вследствие причинения вреда органом местного самоуправления. Так, в качестве специальных условий ответственности большинство ученых называют: а) условия, относящиеся к правовому статусу причинителя вреда, указывающие

---

<sup>72</sup> Рузанова Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 85; Рузанова Е.В. Вопросы отраслевой квалификации основания возникновения обязательства вследствие причинения вреда / Роль гражданского права в модернизации Российской экономики: сб. науч. ст. 23 апреля 2013 г., г. Уфа / отв. ред. Е.М. Тужилова-Орданская. Уфа, 2013. С. 183–187.

на специального субъекта правонарушения; б) условия, относящиеся к характеру деятельности причинителя вреда, указывающие на особую (публичную) сферу его деятельности<sup>73</sup>.

В этой связи целесообразно исследовать характер деятельности ОМСУ, при осуществлении которой причиняется вред. Причинение вреда ОМСУ чаще всего возникает при реализации им публичных полномочий от имени соответствующего публичного образования, при обеспечении жизнедеятельности подотчётной ему территории. Поэтому необходимо выявление условий, при которых осуществляются публичные полномочия, функции и услуги, хотя сами по себе эти категории не являются непосредственным объектом настоящего исследования.

ОМСУ по вопросам, не отнесенным законом к вопросам местного значения, в целях создания надлежащих условий для жизнедеятельности подчиненной территории и исполняя ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>74</sup> (далее - ФЗ о местном самоуправлении) осуществляет передаваемые ему отдельные государственные полномочия. Нормативное определение понятий «полномочие», «функция», «деятельность», «делегированные полномочия» отсутствует. Бюджетный кодекс РФ в ст. 6 определяет только понятие «публичные обязательства». Таковыми являются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

---

<sup>73</sup> Рипинский С.Ю. Указ. соч. С. 69.

<sup>74</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон: [от 06.10.2003 № 131-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Устойчивой нормативной базы в сфере регулирования публичных услуг еще не создано<sup>75</sup>. Анализ правовой регламентации осуществления ОМСУ публичных полномочий производился в специальной отраслевой литературе (в частности, по административному, конституционному, муниципальному и бюджетному праву)<sup>76</sup>. Проблемы, связанные с пониманием публичных услуг как правовой категории, привлекли внимание ученых относительно недавно. Так, по мнению Ю.А. Тихомирова, в содержательном плане публичными услугами муниципальных органов охватывается предоставление пользователям (гражданам и их объединениям) результатов исполнения функций таких органов, посредством которых последние выполняют обязательства муниципального образования перед гражданами: обеспечивают реализацию их прав и свобод<sup>77</sup>. С.А. Кирсанов под муниципальной услугой понимает услуги, обязанность по обеспечению предоставления которых возложена на муниципальное образование в соответствии с законодательством РФ, а также уставом муниципального образования в связи с решением вопросов местного значения<sup>78</sup>. Таким образом, речь идет о результате деятельности, как органов местного самоуправления, так и иных уполномоченных хозяйствующих субъектов.

В доктрине и в законодательстве понятие «публичная услуга» используется в нескольких смыслах. Так, в соответствии с первым значением, «публичная услуга» трактуется достаточно широко и охватывает регистрационные, лицензионные и другие правоприменительные полномочия ОМСУ, а также властно-распорядительные действия и контрольные полномочия органов. Во

---

<sup>75</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179; О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25.10.2005 № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720; О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций): Постановление Правительства Рос. Федерации от 24.10.2011 № 861 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 44. Ст. 6274 и т. п.

<sup>76</sup> Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): моногр. М., 2015. 192 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Право и экономическая деятельность: современные вызовы: моногр. / Е.Г. Азарова, [и др.]; отв. ред. А.В. Габов. М., 2015. 400 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: моногр. / С.А. Васильев[и др.]; отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2016. 208 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>77</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 541.

<sup>78</sup> Кирсанов С.А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг / С.А. Кирсанов // Управленческое консультирование. 2008. № 4. С. 30–36.

втором – публичными услугами является деятельность властных органов по организации предоставления населению жизненно необходимых благ (продуктов, работ и услуг) и организации его обслуживания. Такая деятельность имеет неразрывную связь внутренних организационных действий по выявлению эффективного способа удовлетворения общественно значимых потребностей, организации экономической деятельности публичного образования, взаимодействия органа власти с иными хозяйствующими субъектами по организации обслуживания населения. В третьем значении публичными являются услуги, относящиеся к вопросам местного значения. Муниципальное образование организует их предоставление третьими лицами и несет ответственность за надлежащее исполнение. Исходя из предлагаемого понимания публичной услуги, представляется обоснованным её характеристика как деятельности по организации производства и предоставлению публичных благ гражданам и организациям, по созданию условий для такой организации, включая регулирование общественных отношений, связанных с производством и потреблением благ в сфере деятельности, относящейся к решению вопросов местного значения<sup>79</sup>.

Отталкиваясь от лексического значения указанных выше понятий, «функции» следует понимать как работу, производимую органом, или обязанность, круг деятельности<sup>80</sup>. «Деятельность» понимается как занятие, труд или работа каких-нибудь органов<sup>81</sup>; «полномочие» – как официально предоставленное право осуществления какой-нибудь деятельности, ведения дел<sup>82</sup>. Исходя из цели настоящего исследования, понятия «публичные полномочия», «публичные функции», «публичные действия», «публичные работы и услуги» используются здесь и далее как синонимы, означающие деятельность ОМСУ для удовлетворения потребностей в жизнедеятельности

---

<sup>79</sup> Аналитическая записка по итогам первого года работы проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации» (вопросы местного самоуправления) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>80</sup> Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азъ Ltd., 1992. С. 890.

<sup>81</sup> Ожегов С.И. Там же. С. 166.

<sup>82</sup> Ожегов С.И. Там же. С. 571.

неопределенного круга лиц в пределах муниципального образования, обладающую такими признаками, как обязательность, регламентированность и ее целевое назначение<sup>83</sup>.

Слово «делегировать» является синонимом слова «передать»; «делегирование полномочий» – синонимом передачи полномочий другому лицу, применяемой обычно как средство децентрализации управления<sup>84</sup>. Следовательно, конкретное полномочие может быть передано от одного публичного образования другому на определенном основании.

Любое полномочие публичной власти состоит из трех компонентов: нормативно-правовое регулирование, финансирование и реальное предоставление (исполнение) услуг<sup>85</sup>.

ОМСУ, как правило, делегируется только обязанность осуществлять реальное предоставление (исполнение) конкретных публичных услуг. Иные составляющие единого полномочия, а именно нормативно-правовое регулирование и финансирование, сохраняются у того публичного образования, которое осуществило делегирование полномочия по предоставлению (исполнению) услуги. Выходит, что публичное образование, делегировавшее полномочие по предоставлению (исполнению) услуги, передает не всё, а только часть своего полномочия. В таком случае ОМСУ при предоставлении (исполнении) услуги выступает от имени и в интересах публичного образования, делегировавшего часть своего полномочия, исходя из п. 3 ст. 125 ГК РФ, в качестве особого представителя, в результате деятельности которого правовые последствия возникают непосредственно у представляемого. В данном случае одно публичное образование (в т. ч. и не

---

<sup>83</sup> Такое понимание возможно, тем более что законодателем в издаваемых актах не делается различия между анализируемыми понятиями. Например, в «Положении о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», «Правилах ведения федеральной государственной информационной системы "Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)"», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 44. Ст. 6274.

<sup>84</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>85</sup> Бабун Р.В. Механизмы финансирования социальной сферы муниципалитетов // Бюджет. 2012. № 8. С. 86–90; Система муниципального управления: учебник / Под редакцией В.Б. Зотова. СПб., 2007. С. 43.

муниципальное) осуществляет один компонент полномочия (одно из составляющих полномочия), состоящее из: 1) нормативно-правового регулирования, 2) финансирования, 3) предоставления (исполнения) конкретной публичной услуги, независимо от того, что, например фактическое исполнение публичной услуги возложено на ОМСУ конкретного муниципального образования. Представляется, что при таком осуществлении ОМСУ части полномочия отсутствует совместное причинение вреда по ст. 1080 ГК РФ.

В этой связи неисполнение ОМСУ публичных полномочий, повлекшее за собой вред, может являться основанием для возникновения деликтного обязательства. Так, например, решением Каргасокского районного суда Томской области на Администрацию муниципального образования «Каргасокское сельское поселение» была возложена неисполненная ранее обязанность по проведению капитального ремонта квартиры, в которой проживала семья инвалидов<sup>86</sup>. В другом случае Ермаковским районным судом Красноярского края на администрацию муниципального образования «Ермаковский сельсовет» была возложена неисполненная ранее обязанность в установленный срок нанести дорожную разметку типа «Зебра» и установить дорожные знаки 5.19.1 и 5.19.2 «Пешеходный переход» вблизи средней образовательной школы<sup>87</sup>. Несмотря на отсутствие в судебных актах упоминания о факте причинения вреда и возникновения деликтного обязательства по ст. 1069 ГК РФ, судом возложена обязанность по восстановлению законных прав и интересов граждан на соответствующее муниципальное образование. Из этого следует, что в случае причинения вреда неисполнением публичных полномочий в виде отсутствия организации и контроля по исполнению конкретной деятельности ОМСУ, будет иметь место и основание для возникновения деликтного обязательства.

---

<sup>86</sup> Информационное сообщение пресс-службы Томского областного суда // URL:[http://oblsud.tms.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=1&did=41](http://oblsud.tms.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=41) (дата обращения 03.10.2012).

<sup>87</sup> Информационное сообщение пресс-службы Красноярского краевого суда // URL:[http://kraevoy.kr.k.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=1&did=425](http://kraevoy.kr.k.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=425) (дата обращения 03.10.2012).

В арбитражной практике имеются другие примеры, когда ОМСУ, поручивший исполнение возложенных на него полномочий третьим лицам либо специально созданным им юридическим лицам на основании договора, отвечает за их ненадлежащую организацию и контроль. Так, например, по одному из дел было установлено, что Дирекция единого заказчика, созданная для выполнения функций заказчика по всему комплексу работ, связанных с жилищно-коммунальным обслуживанием, и являющаяся муниципальным учреждением, не выполнила возложенные на нее обязанности и не обеспечила ремонт жилых домов. Муниципальное образование «Город Саратов» являлось собственником имущества учреждения, а его интересы в судебном процессе представлял Комитет по финансам администрации муниципального образования «Город Саратов». Решением Арбитражного суда с муниципального образования «Город Саратов» в лице комитета по финансам Администрации муниципального образования «Город Саратов» за счет средств казны муниципального образования «Город Саратов» были в субсидиарном порядке взысканы суммы долга дирекции<sup>88</sup>. Из решения следует, что дирекция являлась не ОМСУ, а специализированной организацией (муниципальным учреждением), созданной для выполнения функций заказчика по всему комплексу работ, связанных с жилищно-коммунальным обслуживанием. Представляется, что дирекция в указанном примере действовала в целях исполнения публичных обязанностей муниципального образования, что подтверждает факт возложения на нее специальных полномочий муниципального заказчика, являющихся вопросами местного значения, осуществление которых обеспечивало жизнедеятельность подведомственной муниципальному образованию территории. Таким образом, лицом, несущим ответственность за результат бездействия, являлось само муниципальное образование как субъект деликтной ответственности по ст. 1069 ГК РФ. Дирекция могла быть субъектом деликтной ответственности в

---

<sup>88</sup> Постановление двенадцатого Арбитражного апелляционного суда от 18.02.2013 по делу № А57-12838/2012 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

другом случае, если бы целью ее деятельности был непосредственный интерес самого учреждения, не связанный с вопросами жизнедеятельности населенного пункта и, соответственно, публичными полномочиями муниципального образования или муниципальное образование доказало, что вред возник по вине дирекции. Только в таком случае муниципальное образование могло быть привлечено к субсидиарной ответственности как собственник имущества дирекции в соответствии со ст. 123<sup>22</sup> ГК РФ. Соответственно, при квалификации правоотношения необходимо разграничивать ответственность муниципального образования как собственника имущества причинителя вреда (муниципального учреждения) и ответственность муниципального образования как субъекта ответственности за причинение вреда его органами.

Вступление в силу Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», дополнившего ГК РФ ст. 123<sup>22</sup>, не влияет на сделанный выше вывод.

Структура обязательства по возмещению вреда, причиненного ОМСУ, состоящая из его субъектов, объекта и содержания, также имеет некоторые особенности.

В обязательстве из причинения вреда участвуют две стороны: кредитор и должник. И тем, и другим могут быть физические и юридические лица, а также публично-правовые образования. Кредитором является лицо, которому причинен вред<sup>89</sup>, а должником – лицо, причинившее вред.

Законом предусматривается, что причинитель вреда и лицо, обязанное возместить причиненный вред, могут не совпадать. Такое возможно, например, при причинении вреда лицом, не достигшим возраста 14 лет, в связи с возложением на основании ст. 1073 ГК РФ ответственности на других

---

<sup>89</sup> Особенности кредитора как стороны в обязательстве по возмещению вреда, причиненного органом местного самоуправления, рассмотрены более детально во второй главе настоящего исследования.

субъектов, а именно: родителей (усыновителей) причинителей вреда; организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; иных лиц, осуществлявших надзор за малолетним в момент причинения вреда. Все указанные лица не несут ответственности, если докажут, что вред возник не по их вине. В этом случае, при наличии «фигуры» непосредственного причинителя вреда, не обладающего деликтоспособностью, отсутствует множественность лиц. Если же вред причинен деликтоспособным лицом в возрасте от 14 до 18 лет, не имеющим имущества, достаточного для возмещения вреда, то он подлежит возмещению иными лицами, а именно: родителями (усыновителями) причинителей вреда; попечителем; организацией для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществлявшими надзор за причинителем в момент причинения вреда, если они не докажут, что вред возник не по их вине. В этом случае, при наличии деликтоспособного причинителя вреда, имеется лицо, несущее субсидиарную ответственность<sup>90</sup>.

В обязательстве вследствие причинения вреда ОМСУ субъектом ответственности будет являться лицо, которое не исполнило или ненадлежащим образом исполнило свои обязанности по организации жизнедеятельности населенных пунктов. Условие о противоправности здесь состоит из двух элементов: противоправность поведения субъекта ответственности – публичного образования и нарушение субъективного права его органом – ОМСУ.

В науке не вызывает сомнения, что в обязательствах по возмещению вреда, причиненного ОМСУ, непосредственным причинителем вреда всегда является орган, причинивший вред<sup>91</sup>, а должником – то публично-правовое образование, от имени которого действовал ОМСУ при причинении вреда.

---

<sup>90</sup> Рузанова Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 113–115.

<sup>91</sup> Рипинский С.Ю. Указ. соч. С. 65.

Соответственно, необходимо решить: является ли субъектом такого обязательственного правоотношения по возмещению вреда ОМСУ<sup>92</sup>.

Представляется, что ОМСУ, причинивший вред, не является стороной в исследуемом обязательстве. Такой вывод следует из анализа п. 2 ст. 125 ГК РФ и п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 2 ФЗ о местном самоуправлении. В указанных нормах установлено, что ОМСУ, в рамках своей компетенции, от имени муниципального образования может своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде.

В доктрине устоялась позиция, в соответствии с которой само публичное образование не способно своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, исполнять обязанности, иными словами, реализовывать свою гражданскую правоспособность, минуя свои органы<sup>93</sup>. Органы публичного образования при реализации нормы ст. 125 ГК РФ, выступая от имени публичного образования, не обладают и не могут обладать самостоятельной правосубъектностью, а их природа является аналогичной природе органа юридического лица<sup>94</sup>. В этом случае органы действуют от имени создавшего их публичного образования, являются его частью как составная часть механизма и осуществляют полномочия в интересах общего дела (у них нет, и не может быть понятий «свой», «чужой» интерес – отличный от интереса публичного образования)<sup>95</sup>.

Некоторые ученые выделяют в структуре обязательства вследствие причинения вреда органом публичного образования лицо, причиняющее вред, и лицо, отвечающее за причинение вреда. Так, по их мнению, причинителем вреда всегда является конкретный государственный орган, а стороной правоотношения выступает государство как лицо, обязанное в силу закона

---

<sup>92</sup> Анализ гражданской правосубъектности органов местного самоуправления изложен далее, во второй главе настоящей работы.

<sup>93</sup> Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. СПб., 2013. 374 с. // Консультант Плюс: справ. правовая система (дата обращения: 21.08.2017); Белов В.А. Гражданское право. Общая часть. Т. II. Лица, блага, факты. учебник. М, 2011. С. 228.

<sup>94</sup> Голубцов В.Г. Указ. соч. С. 25.

<sup>95</sup> Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник Выс. Арбитраж. Суда Рос. Федерации. 2001. № 3. С. 65.

возместить такой вред<sup>96</sup>. Но, в любом случае, сторонники такого мнения не выявляют ни должника, являющегося элементом структуры обязательства вследствие причинения вреда ОМСУ, ни гражданскую правосубъектность органов публичных образований<sup>97</sup>.

Представляется, что в правоотношении по возмещению вреда по ст. 1069 ГК РФ органы власти, в т. ч. ОМСУ, не являются ни стороной деликтного обязательства, ни причинителем вреда, ни третьим лицом. В исследуемом обязательстве ОМСУ не обладают собственной правосубъектностью. Начав в пределах имеющейся публично-правовой компетенции исполнение обязанностей и реализацию полномочий публичного образования (п. 2 ст. 125 ГК РФ) от имени такого образования, его органы создают новые обязанности, в порядке ст. 1069 ГК РФ, не для себя, а для муниципального образования. ОМСУ, причиняя вред, осуществляет властную, публичную деятельность муниципального образования от его имени (ст. 125 ГК РФ). Публичное образование является не просто субъектом ответственности – обязанным лицом, а и непосредственным причинителем вреда. Именно создавшее орган власти муниципальное образование регламентировало в соответствии с нормами права публичную деятельность ОМСУ. На основании ст. ст. 16, 1069, 1070 ГК РФ обязанность по возмещению вреда, причиненного неправомерным поведением органов публично-правовых образований, возникает непосредственно у публичных образований, соответственно, и должником, и причинителем вреда в обязательственном правоотношении по возмещению вреда является такое образование. Ответственность публично-правового образования не является ответственностью за действия третьих лиц, это ответственность за свои действия<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Рипинский С.Ю. Указ. соч. С. 65; Суханов Е.А. Гражданское право: в 4 т. Т. 4 Обязательственное право: учебник / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2006. С. 656.

<sup>97</sup> Возможно, авторы и не ставили перед собой такой задачи. Вместе с этим следует специально оговорить, что и здесь, и далее используется как устоявшееся в доктрине и практике название исследуемого обязательства «обязательство по возмещению вреда, причиненного органом местного самоуправления», хотя причинителем вреда такой орган не является. В настоящей работе данное обозначение используется как традиционное и общеупотребимое.

<sup>98</sup> Губаева А.К. Возмещение государством вреда, причиненного незаконными актами власти, и векторы континентального развития деликтного права // Закон. 2017. № 10. С.80; Тактаев И.А. Ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный их органам и должностным лицам: дис. ... канд. юрид.

Следовательно, в обязательстве по возмещению вреда, причиненного ОМСУ в результате правонарушения, лицо, причинившее вред, и лицо, являющееся должником в обязательстве, совпадают. Таким лицом является публично-правовое образование, чей орган допустил противоправное поведение, повлекшее причинение вреда.

ОМСУ наделяется самостоятельной правосубъектностью и правом выступать в обороте от собственного имени, но после государственной регистрации в форме казенного учреждения. В результате совершения правонарушения и причинения вреда при осуществлении казенным учреждением действий в собственных интересах оно несет ответственность находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества (п. 4 ст. 123<sup>22</sup> ГК РФ).

Изложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. При причинении вреда ОМСУ возникают обязательства, предусмотренные различными нормами гражданского права. Основанием их возникновения может быть не только правонарушение, в том числе причинение вреда при исполнении ОМСУ публичных полномочий (ст. 1069 ГК РФ), принадлежащим им источником повышенной опасности (ст. 1079 ГК РФ), его работниками (ст. 1068 ГК РФ) и т.д.; но и правомерное причинение ущерба (ст. 16.1. ГК РФ). Поэтому в обязательстве вследствие причинения вреда ОМСУ могут применяться не только меры гражданско-правовой ответственности, но и иные меры государственного принуждения (меры защиты, пресекательные меры).

2. Обязательству вследствие причинения вреда ОМСУ, предусмотренному ст. 1069 ГК РФ, присущи следующие особенности:

---

наук. М., 2003. С. 39; Шабунина, И.С. Понятие и особенности возникновения обязательства вследствие причинения вреда: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 49.

а) основанием его возникновения является правонарушение с полным составом, который включает такие элементы, как: противоправность поведения и вина причинителя вреда, наличие вреда, причинная связь между противоправным поведением и наступившим вредом;

б) вред причиняется при осуществлении полномочий (деятельности), имеющих целевой, публичный характер (при исполнении властных, регулирующих и контролирующих функций с целью реализации вопросов местного значения, делегированных государственных полномочий, а также решения хозяйственных вопросов, связанных с жизнеобеспечением поселений);

в) вред причиняет специальный субъект, уполномоченный в установленном законом, иным правовым актом или договором порядке осуществлять публичные полномочия;

г) возмещение вреда представляет собой меру деликтной ответственности;

д) вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования.

## **Глава 2. СТОРОНЫ В ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕ ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **2.1. Орган местного самоуправления как участник обязательства вследствие причинения вреда, предусмотренного ст. 1069 ГК РФ**

В перечне организационно-правовых форм юридических лиц в ГК РФ отсутствует указание на ОМСУ как самостоятельную организационно-правовую форму.

В соответствии с п. 9 ст. 35, п. 8. ст. 37 ФЗ о местном самоуправлении ОМСУ (органы муниципального образования) обладают правами юридического лица. ОМСУ, которые в соответствии с п. 2 ст. 41 указанного закона и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Согласно ст. 12 Конституции РФ, п. 4 ст. 34 ФЗ о местном самоуправлении ОМСУ не входят в систему органов государственной власти. Они являются самостоятельными (п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 11, п. 3 ст. 17 и п. 1 ст. 51 ФЗ о местном самоуправлении) органами публичного образования, наделенного полномочиями по реализации муниципальной власти на конкретной территории.

ОМСУ могут своими действиями приобретать и осуществлять от имени муниципальных образований имущественные и личные неимущественные права и обязанности, а также выступать в суде в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (п. 2 ст. 125 ГК РФ). Органы публичных образований, в том числе муниципальных, указаны в одном ряду с юридическими лицами и гражданами, которым предоставлено право выступать от имени таких образований в гражданско-правовых отношениях (п. 3 ст. 125 ГК РФ).

Следовательно, в ГК РФ ОМСУ рассматриваются в качестве особых субъектов, выступающих от имени муниципальных образований. При этом закон не называет такие органы юридическими лицами, а п. 3 ст. 125 ГК РФ даже противопоставляет понятие «орган местного самоуправления» понятию «юридическое лицо».

Исходя из анализа ст. 41 ФЗ о местном самоуправлении, ОМСУ «наделяются правами юридического лица». В этой связи возникает необходимость провести разграничение между категориями «юридическое лицо» и «субъект, наделенный правами юридического лица». Законодатель неоднократно применяет конструкцию «наделение правами юридического лица», например, в отношении некоммерческих организаций. Подобная норма имеется, в частности, в ст. ст. 15 и 27 ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>99</sup>. Однако правового значения данной конструкции до настоящего времени доктриной не выявлено.

В наиболее общем виде термин «наделить» означает: «распределить, предоставить, дать что-нибудь, снабдить».<sup>100</sup> Выявить иное толкование данного термина, исходя из действующих норм права, не представляется возможным. Следовательно, предоставление прав юридического лица осуществляется уже действующей на этот момент организации. Так, основаниями для государственной регистрации ОМСУ в качестве юридического лица являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего ОМСУ с правами юридического лица. При отсутствии устава муниципального образования основанием для государственной регистрации ОМСУ в качестве юридического лица является протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого ОМСУ правами юридического лица (п. 2 ст. 41 ФЗ о местном самоуправлении). Таким образом, ОМСУ может уже существовать и в полной мере осуществлять свою деятельность в

<sup>99</sup> О политических партиях: федер. закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ // Рос. газ., 2001, 14 июля.

<sup>100</sup> Ожегов С.И. Указ соч. С. 388.

соответствии со ст. 125 ГК РФ, но казенным учреждением данный орган станет после государственной регистрации.

Можно выделить следующие особенности правового статуса ОМСУ:

1) к ним не применяются общие правила, регламентирующие создание и ликвидацию юридических лиц. Так, основанием для государственной регистрации таких органов в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о его создании (абз. 3 ч. 2 ст. 41 ФЗ о местном самоуправлении). При этом государственная регистрация устава муниципального образования и его изменений осуществляется органами юстиции, а не налоговыми органами (п. 6 ст. 44 того же закона);

2) к ним невозможно применить понятие организационно-правовой формы. Перечень организационно-правовых форм юридических лиц, содержащийся в ст. 50 ГК РФ, является исчерпывающим, в этой статье не названы органы публичных образований. ОМСУ, как и другие органы публичной власти, не являются самостоятельными субъектами хозяйственной деятельности, поскольку действуют в качестве лиц, представляющих интересы муниципального образования;

3) они приобретают и осуществляют имущественные и личные неимущественные права, исполняют обязанности не от собственного имени, а от имени соответствующего муниципального образования;

4) они не имеют собственного имущества, а управляют имуществом муниципального образования (муниципальной собственностью), тем самым обеспечивая собственнику возможность осуществить свои права;

5) они представляют в суде от имени муниципального образования, которое является истцом, ответчиком или третьим лицом в соответствии с гражданско-процессуальным или арбитражно-процессуальным законодательством. Для осуществления публичных полномочий ОМСУ совершенно не нужно быть юридическим лицом. Если данный орган наделяется правами юридического лица, то помимо наличия у него статуса ОМСУ, он регистрируется в организационно-правовой форме муниципального

казенного учреждения, образуемого для осуществления управленческих функций. В этом случае, в соответствии со ст. 48 ГК РФ, ОМСУ становится юридическим лицом, имеющим обособленное имущество, отвечающим этим имуществом по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и исполнять гражданские обязанности и быть истцом и ответчиком в суде.

Органы публичной власти «значительно отличаются от юридических лиц, поскольку они осуществляют свою деятельность в рамках компетенции, установленной нормативными актами, определяющими статус этих органов... и обладают правами юридического лица»<sup>101</sup>. Понятие «юридическое лицо» является гражданско-правовым, а характер деятельности государственных органов отражает используемое в законодательстве и разработанное доктриной понятие компетенции. Не отождествляет понятие «юридическое лицо» и наделение субъекта правами юридического лица и арбитражная практика. Так, Высший Арбитражный Суд РФ в информационном письме от 30.06.1993 № С-13/ОП-210 «Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебной-арбитражной практике» разъяснил, что «наделение правами юридического лица не означает создание юридического лица»<sup>102</sup>.

Исходя из сказанного, публично-правовые образования реализуют правоспособность через свои органы, действующие в рамках определенной компетенции. С юридической точки зрения участниками гражданско-правовых отношений являются не органы (например, ОМСУ), а муниципальное образование, от имени которого эти органы действуют, правовые последствия также возникают именно у муниципального образования<sup>103</sup>.

В соответствии со ст. 34 ФЗ о местном самоуправлении структуру ОМСУ составляют: представительный (законодательный) орган, глава

<sup>101</sup> Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журн. рос. права. 2007. № 1. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>102</sup> Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебной-арбитражной практике [письмо ВАС РФ от 30.06.1993 № С-13/ОП-210] // Вест. Высш. Арбитраж. суда Рос. Федерации. 1993. № 9.

<sup>103</sup> Более детально см. п. 1.2. настоящей работы.

муниципального образования, а также местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Указанные органы (прежде всего представительный и исполнительно-распорядительный) обязательны в структуре органов муниципального самоуправления. Именно они, в соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 41 ФЗ о местном самоуправлении, действуют в качестве юридических лиц – казенных учреждений, на основании положений об организациях данного вида, так как:

- а) имеют все необходимые признаки юридического лица (ст. 48 ГК РФ);
- б) прошли государственную регистрацию (п. 2 ст. 51 ГК РФ).

Поскольку муниципальное образование признается ГК РФ самостоятельным субъектом, реализующим свою правоспособность через ОМСУ, на основании использованной в тексте ст. 125 формулы «от имени» целесообразно поддержать мнение, что именно в результате действий ОМСУ муниципальное образование становится участником гражданских правоотношений<sup>104</sup>.

В научных кругах существуют различные точки зрения по вопросу статуса органов публичной власти, в том числе ОМСУ. Одни авторы утверждают, что органы публично-правовых образований не могут являться юридическими лицами<sup>105</sup> и, точно так же как и органы юридических лиц, вообще не обладают гражданской правосубъектностью<sup>106</sup>. Другие ученые полагают, что органы публичных образований могут вступать в гражданский оборот, действуя и как

<sup>104</sup> Берг О. Субъекты муниципального и гражданского права // Законность. 2001. № 2. С. 40; Ершова И.В. Муниципальные учреждения-субъекты исполнения обязанностей муниципального образования // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 3 (28). С. 85; Миннигулова Д.Б. Специфика гражданской правосубъектности органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 8. С. 29; Сергеев А.П. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч. I: учеб.-практич. комментарий (постатейный). М., 2010. 912 с. // Консультант Плюс: справ. правовая система; Суханов Е.А. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1. М., 2011. 958 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М., 2007. С. 240.

<sup>105</sup> См. напр.: Алешкова Н.П. Органы местного самоуправления и органы местной администрации как юридические лица: объективная необходимость или правовая надуманность // Н.П. Алешкова. URL: <http://law-znatock.ru/docs/i№dex-4934.html>; Серова О.А. Типы управления юридическим лицом: к постановке вопроса // Юрист. 2006. № 2. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вест. гражданского права. 2010. № 6. С. 58–91; Толстой В.С. Личные неимущественные правоотношения. М., 2009. С. 216; Щепачев В.А. Органы местного самоуправления как юридические лица // Право и политика. 2010. № 1. С. 20–25.

<sup>106</sup> Миннигулова Д.Б. Специфика гражданской правосубъектности органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 8. С. 29.

«необособленные юридические лица», являясь «особыми представителями публичного образования». В таком случае их действия в пределах компетенции создают права и обязанности публичному образованию и, в то же время, могут создавать права и обязанности казенному учреждению<sup>107</sup>. Представляется более обоснованной вторая позиция, в соответствии с которой органы публичной власти, являясь юридическими лицами, могут участвовать в гражданских правоотношениях и самостоятельно, и от имени публично-правового образования.

Однако в большей степени приведенные взгляды были выработаны до изменений ГК РФ, внесенных Федеральными законами от 08.05.2010 № 83-ФЗ и от 05.05.2014 № 99-ФЗ<sup>108</sup>, существенно повлиявших на гражданско-правовой статус ОМСУ, являющегося в действительности муниципальным казенным учреждением.

В последнее время законодатель кардинально изменил подход к решению вопроса о статусе ОМСУ<sup>109</sup>. На момент принятия ГК РФ в 1994 г. ОМСУ относились не к некоммерческим организациям, а к особым субъектам права. Позднее, в результате принятия ФЗ «О некоммерческих организациях», данный подход претерпел изменения, и возможность отнесения ОМСУ к

<sup>107</sup> Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. 374 с. // Консультант Плюс: справ. правовая система; Бараненков В.В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридических лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 5; Брагинский М.И. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. М., 2005. 1062 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Иванов А.А. Гражданское право: учебник. т. 1. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2000. С. 199; Гражданское право: учебник. Ч. 1 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2004. С. 175; Суханов Е.А. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1. М., 2011. 958 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>108</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федер. закон: [от 08.05.2010 № 83-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 19. Ст. 2291; О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федер. закон: [от 05.05.2014 № 99-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19. Ст. 2304.

<sup>109</sup> Так, представляется интересным, что ФЗ о местном самоуправлении в редакции от 25.12.2008 № 274-ФЗ, действовавшей до принятия изменений, внесенных ФЗ от 28.11.2009 № 283-ФЗ (О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федер. закон: [от 28.11.2009 г. № 283-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48. Ст. 5733.), распространял на ОМСУ общие положения о деятельности некоммерческих организаций, содержащиеся в ФЗ «О некоммерческих организациях» (О некоммерческих организациях: Федер. закон: [от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.) Однако после принятия ФЗ от 28.11.2009 № 283-ФЗ упоминание о возможности распространения на ОМСУ общих положений закона о некоммерческих организациях было исключено в полном объеме. Федеральный закон от 10.01.2006 № 18-ФЗ (О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ: Федер. закон: [от 10.01.2006 г. № 18-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 282.) вообще исключил распространение действия ФЗ «О некоммерческих организациях» (п. 5 ст. 1) на органы государственной власти, иные государственные органы, ОМСУ.

некоммерческим организациям не исключалась. И лишь в связи с внесением изменений ФЗ от 10.01.2006 № 18-ФЗ законодатель отказался от подобного статуса ОМСУ и четко определил, что действие ФЗ «О некоммерческих организациях» не распространяется на органы публичных образований, в том числе на ОМСУ, несмотря на то, что учреждения как организационно-правовая форма, которыми становятся ОМСУ, являются некоммерческими организациями, исчерпывающий перечень которых определен ст. 50 ГК РФ.

Следует, однако, отметить, что практика нивелирует указанные изменения, и ОМСУ регистрируются в качестве юридических лиц – учреждений, которые признаются некоммерческими организациями. Так, например, решением Арбитражного суда определено, что ОМСУ является учреждением и при заключении договора аренды муниципального имущества в качестве арендодателя действует от собственного имени как самостоятельный хозяйствующий субъект и сторона в договоре<sup>110</sup>. В других решениях установлено, что ОМСУ является учреждением, специально созданным для осуществления функций некоммерческого характера, и полностью финансируется из бюджета публичного образования<sup>111</sup>. Подобная позиция отражена и в актах Конституционного суда РФ, исходя из которых ОМСУ привлекаются к административной ответственности именно как юридические лица, казенные учреждения и некоммерческие организации<sup>112</sup>.

Правовое положение участников гражданского оборота и особенности гражданско-правового положения юридических лиц, порядок их участия в гражданском обороте определяются гражданским законодательством (п. 1 ст. 2 и п. 4 ст. 49 ГК РФ), особенности гражданско-правового положения отдельных юридических лиц – законами и нормативно-правовыми актами (п. 4 ст. 49 ГК РФ). Из этого следует, что правовой статус казенных учреждений

---

<sup>110</sup> См. напр.: Постановление Дальневосточного округа от 18.12.2007 № Ф03-А04/07-1/5697 по делу № А04-6279/07-19/600 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение Верховного Суда РФ от 28.12.2015 № 306-ЭС15-18135 по делу N А57-22474/2014 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>111</sup> Определение Верховного Суда РФ от 18.09.2015 N 363-ПЭК15 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2015 N 306-ЭС15-4987 по делу N А12-8936/2014 // Консультант Плюс: справ.-прав. система

<sup>112</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2013 № 1397-О // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

выявляется через правосубъектность, установленные законом права и обязанности, гарантии установленных прав и ответственность данного лица за неисполнение обязательств, которые фиксируются в различных нормах, сочетающих в себе как императивный, так и диспозитивный метод правового регулирования. Особенности гражданско-правового статуса казенного учреждения, такие как: порядок финансового обеспечения деятельности учреждения; наличие полномочий главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора (администратора) доходов бюджета, главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета; наличие правовой возможности осуществлять приносящую доходы деятельность; самостоятельно выступать в суде в качестве истца и ответчика; установление границ его ответственности за неисполнение принятых им обязательств; порядок исполнения исполнительных документов – определены именно в ст. 161 БК РФ.

Из анализа изменений гражданского законодательства следует, что законодатель регламентировал статус казенных учреждений – органов публичных образований только пунктами 1 – 4 ст. 123<sup>22</sup> ГК РФ и основными положениями главы 4 ГК РФ, за исключением норм, которые не распространяются на органы публичных образований в связи со спецификой направленности их деятельности. Определяющими для минимизации в данном случае являются: направленность деятельности казенных учреждений; наличие у них специальной публично-правовой компетенции, проявляющейся во властных полномочиях, которые на основании норм ФЗ о местном самоуправлении и Бюджетного кодекса РФ формируют в полном объеме их правовой статус.

В настоящее время ОМСУ может принимать участие в гражданском обороте, как от имени муниципального образования, так и от собственного имени. В первом случае права и обязанности возникают непосредственно у муниципального образования, во втором носителем прав и обязанностей

становится сам ОМСУ<sup>113</sup>. Так, например, ОМСУ может заключить договор от собственного имени для удовлетворения хозяйственных нужд по приобретению канцелярских принадлежностей. В таком случае он самостоятельно несет ответственность за исполнение договора в пределах находящихся в его распоряжении денежных средств. При недостаточности денежных средств у соответствующего учреждения субсидиарную ответственность по обязательствам ОМСУ в порядке, предусмотренном п. 4 ст. 123<sup>22</sup> ГК РФ, несет муниципальное образование как собственник его имущества.

Следовательно, наблюдается «расщепление» правового статуса органа публичной власти на два в зависимости от осуществляемой им деятельности: «властный» и «не властный»<sup>114</sup>. Однако законодатель не всегда учитывает двойственность статуса. В частности, не урегулирован вопрос о том, если орган публичной власти является юридическим лицом – казенным учреждением, то может ли он нести самостоятельную ответственность находящимися в его распоряжении денежными средствами, учитывая, что его финансирование ведется на основании нормативного правового акта публично-правового образования о бюджете за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ), т.е. за счет казны муниципального образования.

Таким образом, статус ОМСУ в современном гражданском праве претерпел существенные изменения. Вместо наделения таких органов правами юридического лица, которое подчеркивало бы особенность их правового статуса, они становятся в гражданском обороте обычными юридическими лицами, казенными учреждениями. Публичный характер деятельности ОМСУ при этом не учитывается.

---

<sup>113</sup> Брагинский М.И. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. М., 2005. 1062 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>114</sup> Савин В.И., Медолазов К.Л. К вопросу о соотношении норм конституционного и гражданского права в российском законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Однако органы власти специально создаются для осуществления именно властной, а не иной деятельности в целях реализации правоспособности публичного, в том числе муниципального, образования, следовательно, они не могут считаться обычными юридическими лицами.

Представляется необходимым различать правовой статус казенного учреждения и ОМСУ. Казенное учреждение, согласно ст. 123<sup>21</sup> ГК РФ, учреждается публичным образованием. В соответствии со ст. 6 БК РФ под муниципальным казенным учреждением понимается муниципальное учреждение, осуществляющее оказание муниципальных услуг, выполнение работ и (или) исполнение муниципальных функций в целях реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий ОМСУ, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств местного бюджета на основании бюджетной сметы.

Следовательно, ОМСУ обладают самостоятельной компетенцией по решению вопросов местного значения, и статус казенных учреждений в соответствии со ст. 6 БК РФ только обеспечивает реализацию полномочий ОМСУ. Исходя из специальной правосубъектности казенных учреждений, они предназначены для того, чтобы ОМСУ могли, например, купить канцелярские товары, заплатить за потребленные им коммунальные услуги и т.д. Получается, что ОМСУ создаются для обеспечения реализации полномочий публичного образования, являются его составной частью, действуют от его имени, своими действиями приобретают и осуществляют его права и обязанности, а казенные учреждения – для обеспечения реализации полномочий ОМСУ. Таким образом, ОМСУ от имени муниципального образования управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ). Наделение их статусом юридического лица предоставляет им возможность удовлетворения исключительно собственных материально-

технических, организационных и иных потребностей в целях реализации лишь управленческих функций.

ОМСУ, являясь юридическими лицами, действуют от имени муниципальных образований и как обычные юридические лица. Так, в муниципальных образованиях Кемеровской области<sup>115</sup> в Единый государственный реестр юридических лиц вносится следующая информация о регистрации юридического лица: «Исполнительно-распорядительный орган – Администрация городского округа «город N»<sup>116</sup>. Это свидетельствует о целенаправленном создании государством ОМСУ в качестве самостоятельных юридических лиц. Орган публичного образования получает финансирование от соответствующего публичного образования при условии его регистрации в качестве юридического лица – казенного учреждения (ст. 33 ФЗ от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»).

В судебной практике также не всегда однозначно оценивается правовой статус ОМСУ. Так, Арбитражный Суд Камчатского края установил, что ответчик – ОМСУ (администрация Петропавловска-Камчатского городского округа Камчатского края) заключил договор временного заимствования топочного мазута из областного резерва материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в целях обеспечения горячим водоснабжением населения города Петропавловск-Камчатский. Суд привлек в качестве соответчиков: само

---

<sup>115</sup> Устав муниципального образования «Юргинский городской округ» (город Юрга): пост. Юргинского городского Совета народных депутатов [от 15.06.2005 № 36] // Вестник. 2005. 26 июля // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Устав муниципального образования «Полысаевский городской округ»: решение Совета народных депутатов Полысаевского городского округа [от 14.03. 2012 № 31] // Специальный выпуск : приложение к газете «Полысаево». 2012. 30 марта // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Устав Топкинского муниципального района : решение Топкинского районного Совета народных депутатов [от 24.09.2008 № 85] // Провинция. 2008. 18 октября // Консультант Плюс: справ.-прав. система; и др.

<sup>116</sup> По данным субъектов РФ по состоянию на 01.01.2009 г. регистрацию в качестве юридических лиц на территории РФ прошли представительные органы 13329 муниципальных образований (55,9% от общего количества представительных органов муниципальных образований). См. напр.: Анализ итогов реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Минрегиона России // Информационный портал журналов «Доркомстрой / Дороги и мосты» и «ЖКХ и строительство». URL: [www.dorkomstroy.ru/vlast/ob-obschih-printsipah-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii.html](http://www.dorkomstroy.ru/vlast/ob-obschih-printsipah-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii.html). (дата обращения 25.07.2011). В настоящее время все ОМСУ являются казенными учреждениями.

муниципальное образование – Петропавловск-Камчатский городской округ, а также структурное подразделение ответчика – Департамент экономической и бюджетной политики администрации Петропавловск-Камчатского городского округа. Суд установил, что приобретателем мазута по договору являлся городской округ, однако ответчик – ОМСУ, обладая правами юридического лица, являясь учреждением, заключил гражданско-правовой договор заимствования от собственного имени, в связи с чем должен нести самостоятельную ответственность<sup>117</sup>. Позицию суда поддержал Президиум ВАС РФ<sup>118</sup>. Для суда, даже при установлении факта осуществления ОМСУ публичных полномочий в целях обеспечения деятельности муниципального образования, было достаточно только заявления ОМСУ о том, что он действует от собственного имени, для исключения из состава ответчиков муниципального образования. Таким образом, ОМСУ был признан обычным юридическим лицом без учета его публично-правового статуса и совершаемых им действий как целевых. В данном случае судами не исследовались ни цели, ни полномочия ОМСУ, ни то, действовал ли он от собственного имени или от имени публичного образования.

Имеющаяся в настоящее время двойственность статуса ОМСУ, наделенного публичными полномочиями, опосредованная его возможностью выступать в гражданском обороте от своего имени, а в установленных случаях – от имени публичного образования, определяет особенности гражданско-правовой ответственности за причинение им вреда.

ОМСУ как казенное учреждение может нести ответственность за вредные последствия своих действий (бездействия) только в результате осуществления им обычной оперативно-хозяйственной деятельности за счет находящихся в его распоряжении денежных средств. В случае недостаточности денежных средств, находящихся в распоряжении учреждения, субсидиарно может быть

---

<sup>117</sup> Решение АС Камчатского края от 29. 01.2009 по делу № А24-4621/2008 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>118</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 02.11.2010 № 7971/10 по делу № А24-4621/2008 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 2.

привлечен к ответственности собственник его имущества – муниципальное образование (п. 4 ст. 123<sup>22</sup> ГК РФ).

Вред возмещается публичным образованием, чьи полномочия реализовывались ОМСУ при причинении вреда:

1. В результате осуществления властно-административных функций муниципального образования (ст. 1069 ГК РФ);

2. При исполнении юридическими лицами полномочий, делегированных ОМСУ для выполнения публичных функций публичного образования (ст. 1069 ГК РФ);

3. При осуществлении властно-административных функций муниципального образования юридическими лицами, созданными ОМСУ в форме казенного учреждения<sup>119</sup>, в случае недостаточности их имущества (гл. 59 ГК РФ, с применением ст. 6, п. 6 ст. 113 и ст. ст. 123<sup>21</sup>, 123<sup>22</sup> ГК РФ).

С точки зрения действующего гражданского законодательства в случаях причинения вреда ОМСУ при осуществлении публичных полномочий, он является составной структурной частью публичного образования, совершившей неправомерные действия от имени муниципального образования, а муниципальное образование – должником и причинителем вреда. ОМСУ, действуя от имени публичного образования, не может являться субъектом каких-либо прав и обязанностей, обособленных от прав и обязанностей такого образования<sup>120</sup>.

Аналогичная ситуация наблюдается в случаях, когда юридическое лицо от собственного имени приобретает для себя гражданские права и обязанности через свои органы или через своих участников (п. п. 1, 2 ст. 53 ГК РФ). Помимо органов и участников юридического лица для последнего могут создавать права и обязанности также действия его работников, осуществляемые во исполнение служебных обязанностей. Такие действия работников являются действиями самой организации. В связи с тем, что

<sup>119</sup> В качестве казенного учреждения существуют не только органы местного самоуправления.

<sup>120</sup> Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М.,1950. С. 204.

действия и органа юридического лица, и его работников создают правовые последствия непосредственно для юридического лица, у него возникает обязанность по возмещению вреда, причиненного по вине его работников при выполнении ими служебных обязанностей в соответствии с п. 1 ст. 1068 ГК РФ<sup>121</sup>.

При исследовании деятельности ОМСУ, действующих от имени муниципальных образований, было выявлено также определенное сходство анализируемых отношений указанных субъектов с осуществлением не только органами юридических лиц, но и управляющими компаниями представительства интересов управляемых ими юридических лиц<sup>122</sup>.

Представляется, что и муниципальное образование, и юридическое лицо, и управляемое юридическое лицо могут выступать в гражданском обороте только через посредство своих органов или управляющей компании соответственно. Деятельность ОМСУ по реализации в гражданском обороте интересов соответствующего муниципального образования не является представительством в силу положений специального законодательства, в частности, ФЗ № 131-ФЗ. Соответственно, наличие в рассматриваемых правоотношениях определенного сходства с гражданско-правовым институтом представительства не предопределяет возможности применения к ним общих положений ГК РФ о представительстве.

Следовательно, ОМСУ не может быть лицом, обязанным возместить вред, должником в обязательстве по возмещению вреда, и, соответственно, не может нести обязанность по возмещению причиненного вреда. Должником в деликтном обязательстве вследствие причинения вреда ОМСУ является само муниципальное образование, именно оно принимает на себя обязанность по возмещению вреда перед потерпевшим за действия уполномоченных им лиц, т. е. за свои действия.

---

<sup>121</sup> Невзгодина Е.Л. Представительство и доверенность по гражданскому праву России. Омск, 2005. С. 159.

<sup>122</sup> Невзгодина Е.Л. Указ. соч. С.153-159.

Представляется, что орган публичной власти при осуществлении им публичной деятельности не может и не должен иметь правоспособность отдельную от правоспособности публичного образования и нести самостоятельную ответственность находящимися в его распоряжении денежными средствами, поскольку он выполняет публичные функции от имени соответствующего публичного образования.

Таким образом, ОМСУ создаются специально для реализации полномочий публично-правовых образований, являются его составной частью, действуют от его имени. Правовые последствия в результате реализации имеющихся у них публичных полномочий возникают непосредственно у того публичного образования, от чьего имени ОМСУ выступают в гражданском обороте. Следовательно, ответственность за действия (бездействие) ОМСУ, совершенные при исполнении публичных функций, должно нести само муниципальное образование. В связи с этим предлагается внести изменения в ст. 125 ГК РФ, дополнив пункты 1, 2, 3 словами: «правовые последствия в этом случае возникают у публичных образований».

Необходимо отметить, что на практике дается расширительное толкование понятия «орган местного самоуправления». Под ОМСУ понимаются, в том числе, и структурные подразделения ОМСУ: функциональные, отраслевые и территориальные комитеты, отделы, управления и т. д. Основанием для этого является п. 1 ст. 34 ФЗ о местном самоуправлении, в котором определяется структура ОМСУ. В соответствии с данной нормой структуру ОМСУ составляют: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Государственная регистрация органов местной администрации в ЕГРЮЛ осуществляется на основании решения представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и положения о нем (ч. 3 ст. 41 ФЗ № 131-ФЗ). Под местной администрацией, в соответствии с п. 1 ст. 34 ФЗ № 131-ФЗ, понимается исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. Именно такое понимание местной администрации отражено и в иных нормативно-правовых актах<sup>123</sup>. В буквальном смысле это означает, что муниципальные образования имеют правовую возможность создавать структурные подразделения своих органов – юридических лиц путем принятия решения исполнительно-распорядительным ОМСУ. Вместе с тем имеются случаи, когда местная администрация понимается и как само муниципальное образование, например, в абз. 11 п. 5 ст. 34 ФЗ о местном самоуправлении.

При осуществлении управленческих функций ОМСУ, в соответствии с предоставленными полномочиями, может создать структурные подразделения - юридические лица, в т. ч. учреждения в организационно-правовой форме бюджетного или автономного учреждения (ст. ст. 123<sup>21</sup>, 123<sup>22</sup> ГК РФ).

Большинство цивилистов, занимающихся исследованиями в данной области, не согласны с таким положением, ссылаясь на то, что структурные подразделения ОМСУ входят в состав самих ОМСУ<sup>124</sup>, что представляется правильным.

Указанное создает почву для расширительного толкования понятия «структурное подразделение» что противоречит сущности юридического лица, поскольку само по себе структурное подразделение юридического лица не может быть юридическим лицом. Структурное подразделение ОМСУ не может быть самостоятельным субъектом права, поскольку оно всегда является

---

<sup>123</sup> Например, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»; Бюджетный кодекс РФ; в Основах законодательства РФ о нотариате : федер. закон [от 11.02.1993 № 4462-1] // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357; Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ : федер. закон [от 12.06.2002 № 67-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253; О некоммерческих организациях : федер. закон [от 12.01.1996 № 7-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. ст. 145; и др.

<sup>124</sup> Берг О. Указ. соч. С. 40; Волков В.В. Статус юрлица для органов местной администрации. Вопрос целесообразности // Бюджет. 2013. № 6. С. 87–91 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

лишь его частью, независимо от того, в каких отношениях (публично-правовых или гражданско-правовых) оно участвует. Это мнение основывается на нормах ст. 41 ФЗ о местном самоуправлении, где предусматривается наделение правами юридического лица только ОМСУ, но не их подразделений. Проблема не в том, что отделы, управления и комитеты исполнительных ОМСУ не могут быть субъектами гражданского права – юридическими лицами, а в том, что они относятся не к ОМСУ специальной компетенции, а к структурным подразделениям исполнительных ОМСУ общей компетенции.

Таким образом, вывод о том, что ОМСУ, являющиеся юридическими лицами, могут создавать свои структурные подразделения, которые также получают статус юридического лица, противоречит существу юридического лица. Структурные подразделения юридических лиц юридическими лицами не являются и, по определению, являться не могут. Это аксиома, не требующая дополнительных доказательств.

В связи с этим представляется, что в случае с муниципальными образованиями подобное положение, в частности, наличие правовой возможности создания структурных подразделений ОМСУ – юридических лиц в качестве полноправных юридических лиц, не соответствует закону (ст. ст. 48, 53 ГК РФ). Предлагается в п. 3 ст. 41 ФЗ о местном самоуправлении заменить слова «органов местной администрации» на слова «органов местного самоуправления», слова «главы местной администрации» на слова «главы муниципального образования».

Госстандартом РФ классифицированы виды экономической деятельности, которыми могут заниматься юридические лица, в том числе и ОМСУ. Так, например, утверждены такие коды экономической деятельности как: ОКВЭД 84.11.3 – деятельность ОМСУ по управлению вопросами общего характера; 84.11.31 – деятельность ОМСУ муниципальных районов, 84.11.32 – деятельность ОМСУ городских округов, 84.11.34 – деятельность ОМСУ

городских поселений и т. п.<sup>125</sup> Следовательно, в сфере стандартизации деятельности юридических лиц не делается различий между ОМСУ общей компетенции и подразделениями исполнительных ОМСУ специальной компетенции, они фактически все признаются и юридическими лицами, и ОМСУ.

Правоприменительная практика муниципальных образований решила этот вопрос однозначно, признав структурные подразделения ОМСУ юридическими лицами, которые регистрируются в Едином государственном реестре юридических лиц с указанием вида деятельности юридического лица как основного – деятельность ОМСУ. Так, например, в муниципальном образовании «Новокузнецкий городской округ» Кемеровской области большинство структурных подразделений исполнительно-распорядительного ОМСУ – Администрации города – являются юридическими лицами и действуют в организационно-правовой форме казенного учреждения<sup>126</sup>. Определяя соответствующее юридическое лицо – структурное подразделение ОМСУ в качестве ОМСУ, фактически не являющегося таковым, публичное образование вводит в заблуждение других лиц о субъекте ответственности по обязательствам самого публичного образования. Очевидно, что такое решение проблемы в большей части отвечает интересам муниципального образования, но не его кредиторов.

Из сказанного следует, что статус ОМСУ и статус учреждения, создаваемого в целях выполнения публичных и хозяйственных функций ОМСУ, принципиально различны.

В настоящее время органы публично-правовых образований сами являются юридическими лицами – казенными учреждениями и создают подотчетные им

---

<sup>125</sup> ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности : приказ Росстандарта [31.01.2014 N 14-ст] // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>126</sup> См.: О территориальных органах Администрации города Новокузнецка: решение Новокузнецкого городского Совета народных депутатов от 28.12.2010 № 116/228 // Новокузнецк. 2011. 13 янв.; Распоряжение Администрации г. Новокузнецка от 15.01.2001 № 567 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Распоряжение Администрации г. Новокузнецка от 16.04.2010 № 668 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Распоряжение Администрации г. Новокузнецка от 16.04.2010 № 668 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Распоряжение Администрации г. Новокузнецка от 16.04.2010 № 668 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

структурные подразделения, также являющиеся учреждениями. При этом муниципальные учреждения могут быть бюджетными, казенными или автономными (ст. 123<sup>22</sup> ГК РФ).

Из смысла ст. 1069 ГК РФ вытекает, что названные лица (органы публичных образований и их должностные лица) лишь участвуют в формировании условий возникновения вреда, причинителем которого является публичное образование.

Итак, ОМСУ не является причинителем вреда и стороной обязательства вследствие причинения вреда по ст. 1069 ГК РФ. Им признается публичное образование, от чьего имени осуществлял действия ОМСУ, в результате которых был причинен вред.

В связи со сказанным предлагается изменить нормы действующего законодательства положениями об ответственности публичных образований за причинение вреда ОМСУ и их должностными лицами следующим образом:

А) изложить ст. 76 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ в следующей редакции:

«Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных лиц, в т. ч. в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, а также вред, причиненный иными лицами, на которых были возложены обязанности по исполнению публичных функций этих органов, подлежит возмещению в соответствии с гражданским законодательством»;

Б) изложить статью 1069 ГК РФ в следующей редакции:

«Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц и иных работников этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны

Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

В случае причинения вреда третьими лицами или их работниками при исполнении ими публичных полномочий, ответственным за причинение вреда является то публично-правовое образование, которое делегировало (или должно было делегировать) указанные полномочия».

## **2.2. Муниципальное образование как сторона в обязательстве вследствие причинения вреда органами местного самоуправления**

Как правило, лицом, обязанным возместить вред, является его причинитель. Однако в случаях, прямо указанных в законе, обязанность по возмещению вреда возникает у лица, ответственного за действия причинителя (п. 1 ст. 1064 ГК РФ), например, при отсутствии у причинителя вреда такого признака как деликтоспособность.

В случае причинения вреда ОМСУ при осуществлении ими полномочий от имени муниципального образования всю полноту ответственности в установленном законом порядке несет создавшее их публично-правовое образование (ст. ст. 16, 126, 1069, 1071 ГК РФ), поскольку действия таких органов являются действиями самих публично-правовых образований.

Как известно, при осуществлении представительства правомерные юридические действия совершаются одним лицом от имени другого лица (субъекта гражданского права) и непосредственно создают, изменяют или прекращают гражданские права и обязанности представляемого<sup>127</sup>. Действия ОМСУ от имени муниципального образования по исполнению публичных полномочий воплощают деятельность самого публичного образования. Представительство, в классическом его понимании, когда представитель и представляемый являются различными самостоятельными субъектами гражданского права, имеющими собственные интересы, цели и задачи, в данных

---

<sup>127</sup> См., например: Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. С. 374.; Иоффе О.С. Советское гражданское право. Л., 1967. С. 199; Невзгодина Е.Л. Представительство и доверенность по гражданскому праву России. С. 27.

отношениях отсутствует. Но, как утверждалось ранее, муниципальное образование приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права и обязанности через посредство своих органов в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (п. 2 ст. 125 ГК РФ), не имеющих собственного интереса, обособленного от интереса публичного образования. Это подтверждается материалами правоприменительной практики. Так, в решениях судов указывается, что при совершении правомерных действий ОМСУ от имени муниципального образования, источником финансирования которых является бюджет муниципального образования, должником по таким обязательствам является муниципальное образование<sup>128</sup>. Отсутствие отношений представительства и воплощение в поведении ОМСУ при осуществлении возложенных полномочий действий муниципального образования подтверждается и позицией Верховного Суда РФ, в соответствии с которой, по смыслу гл. 59 ГК РФ и ст. 413 ГК РФ, взыскивать с Российской Федерации денежные средства в доход бюджета РФ за счет ее казны недопустимо, поскольку в одном лице совпадают причинитель вреда и получатель компенсации за этот вред<sup>129</sup>.

Законодательство Российской Федерации определяет публичные образования в качестве самостоятельных, особых субъектов (*sui generis*), наряду с которыми существуют и другие субъекты гражданского права – физические и юридические лица. В соответствии с п. 2 ст. 124 ГК РФ к публичным образованиям, в том числе муниципальным, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей этих субъектов.

Публично-правовые образования обладают особыми чертами, которые

---

<sup>128</sup> См., например: Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2015 № 306-ЭС15-4987 по делу № А12-8936/2014 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение ВАС РФ от 12.03.2014 № ВАС-1944/14 по делу № А57-9868/2009 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение ВАС РФ от 02.09.2011 № ВАС-10797/11 по делу № А51-14452/2010 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; и т.д.

<sup>129</sup> Определение Верховного Суда РФ от 01.06.2016 № 305-ЭС15-18795 по делу N А40-183357/2014 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

выделяют их из числа прочих субъектов гражданских правоотношений. Основной присущий им концептуальный признак – это наличие публичной власти. Публично-правовые образования, в том числе муниципальные образования, осуществляют правовое регулирование общественных отношений самостоятельно в пределах установленной для них компетенции. Муниципальное образование, в социальном смысле, представляет собой организацию по обеспечению повседневной жизнедеятельности конкретной территории, на которой проживают и осуществляют свою деятельность физические и юридические лица<sup>130</sup>. Поэтому оно обязано осуществлять не только публичные властные полномочия на соответствующей территории (путем издания правовых актов), но и обычную хозяйственную деятельность (например, сдавать свое имущество в аренду в целях организации деятельности, в частности, по обеспечению граждан продуктами питания).

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ муниципальное образование в пределах своих полномочий является самостоятельным субъектом, обладающим публичной властью, и может оказывать влияние на других участников отношений посредством этой власти. Существо публичной власти государства, его субъектов и муниципальных образований напрямую влияет на обязательства, возникающие у публично-правовых образований вследствие причинения вреда другим лицам.

В доктрине по вопросу определения должника в обязательстве по возмещению вреда по ст. 1069 ГК РФ не имеется однозначного понимания. Так, в исследуемых отношениях некоторые авторы устанавливают, что субъект ответственности не совпадает с причинителем вреда, а в качестве подтверждения приводится пример ответственности законных представителей (опекунов) за действия недееспособного малолетнего<sup>131</sup>. Авторами также

---

<sup>130</sup> Белоусова Е.В. Частноправовые аспекты при реализации публичных функций органами публичной власти // Административное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 12; Кондрашов Ю.В. Статус органов местного самоуправления при участии в гражданских правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 23; Кутафин О.Е., Таболин В.В. Проблемы осуществления местного самоуправления в условиях административно-командной системы государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 46–50; Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М., 2006. С. 472.

<sup>131</sup> Корхалев Д.Н. Охранительное гражданское правоотношение. М. 2009. С. 264.

делаются выводы, что публичное образование: а) отвечает за «чужую» вину<sup>132</sup>; б) несет ответственность за действия третьих лиц<sup>133</sup>; в) является должником в обязательстве, где его орган – причинитель вреда<sup>134</sup>. То есть публичное образование противопоставляется его органу. Часть авторов полагает, что непосредственным причинителем вреда является публичное образование<sup>135</sup>. Другие, оценивая правосубъектность советских государственных юридических лиц, осуществлявших властную деятельность, определяли, что указанные лица несут ответственность за свои действия, являясь самостоятельными субъектами гражданского права<sup>136</sup>. Таким образом, в науке отсутствует понимание степени участия, как публичного образования, так и его органов в гражданско-правовых отношениях; остается за пределами изысканий определение субъектного состава на стороне должника: является ли публичное образование должником, отвечающим за свои действия или за действия иных субъектов.

Анализ значительного числа доктринальных исследований позволяет сделать вывод о том, что изучение гражданско-правового статуса публичных образований осуществлялось большинством ученых именно с точки зрения статуса государства в качестве лица: а) ответственного за действия государственных органов и их должностных лиц<sup>137</sup>; б) являющегося собственником<sup>138</sup>; в) заключающего гражданско-правовые сделки. При этом

<sup>132</sup> Агарков М.М. К вопросу о договорной ответственности // Вопросы советского гражданского права. М., С.128.

<sup>133</sup> Крашенинников П.В. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. / Н.В. Бандурина [и др.]; под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2011. Т. 3. 574 с.

<sup>134</sup> Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. 374 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Брагинский М.И. Советское гражданское право: Учебник. В 2-х частях. Ч. 1 / под ред. В.А. Рясенцева. М., 1986. С. 109; Зуева М.В., [и др.] Комментарий к главе 59 «Обязательства вследствие причинения вреда» Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (постатейный) // Консультант Плюс: справ.-прав. система. 2016; Сергеев А.П. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть вторая: учебно-практический комментарий (постатейный) / Е.Н. Абрамова, [и др.]; под ред. А.П. Сергеева. М., 2010. С. 992; Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства, за вред причиняемый предпринимателям. С. 65.

<sup>135</sup> Губаева А.К. Возмещение государством вреда, причиненного незаконными актами власти, и векторы континентального развития деликтного права // Закон. 2017. № 10. С. 81; Завидов Б.Д. Гражданско-правовая ответственность, вытекающая из обязательств: научно-практический и аналитический справочник // Консультант Плюс: справ.-прав. система. 2011; Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922 - 2006). М., 2010. 736 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>136</sup> Смирнов В.Т. Обязательства, возникающие из причинения вреда. Л., 1973. С. 37.

<sup>137</sup> Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. С. 374.

<sup>138</sup> Барткова О.Г. Проблемы участия Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тверь, 2002; Болдырев В.А. Юридические

исследования особенностей гражданско-правового статуса муниципальных образований как лица, обязанного возместить вред, причиненный ОМСУ, практически не производились.

Особенностью ответственности муниципального образования является двойственность его участия в гражданском обороте. Так, муниципальное образование само несет ответственность за действия своего органа при причинении им вреда при осуществлении публичных полномочий, когда действия муниципального образования являются действиями ОМСУ. Муниципальное образование в качестве собственника имущества может нести субсидиарную ответственность за причинение вреда при недостаточности денежных средств у самостоятельного юридического лица – казенного учреждения, при осуществлении им собственных полномочий.

В Конституции РФ муниципальные образования рассматриваются в одном ряду с Российской Федерацией и представлены как один из уровней публичной власти. Муниципальное образование – это не просто городское или сельское поселение (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, ст. ст. 2, 124 ГК РФ). Это территория, в пределах которой население осуществляет местное самоуправление. Следовательно, муниципальное образование является политико-территориальной организацией соответствующего населения.

Ранее действовавший ФЗ от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>139</sup> определял территориальные границы местного самоуправления (называя определенные и неопределенные типы муниципальных образований), устанавливал перечень характерных черт муниципального образования, таких как: население, муниципальная собственность, местный бюджет и выборные ОМСУ. В настоящее время действующий ФЗ о местном самоуправлении, определяет понятие «муниципальное образование» иначе: как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородскую территорию

---

лица – несобственники в системе субъектов гражданского права: моногр. Омск, 2010. С. 340; Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013. С. 732.

<sup>139</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон [от 28.08.1995 № 154-ФЗ] // Собр. законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. (утрат. силу).

города федерального значения, не раскрывая при этом признаков данного понятия. Следовательно, законодатель определяет муниципальное образование лишь исходя из такого признака, как территория.

Несмотря на подобный неосновательно узкий подход законодателя к определению муниципального образования, большинство ученых формулируют дефиницию и раскрывают ее признаки именно исходя из анализа действующего закона. Так, по мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, муниципальное образование – это населенная территория, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные ОМСУ в целях решения вопросов местного значения. Однако «территорию», по их обоснованному мнению, сложно представить в качестве субъекта гражданско-правовых отношений. В целях раскрытия содержания понятия «муниципальное образование» указанными авторами были выявлены следующие его признаки: наличие собственной территории; наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления; наличие экономической основы, т. е. находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований; наличие выборных и иных ОМСУ; наличие устава муниципального образования, иных нормативных актов, составляющих в совокупности систему муниципальных правовых актов соответствующего муниципального образования<sup>140</sup>. Указанные признаки позволяют определить муниципальное образование в качестве субъекта гражданско-правовых отношений, в том числе деликтных.

Определение понятия такого субъекта гражданского права как муниципальное образование через указанные выше признаки представляется обоснованным. В этой связи имеется необходимость в отражении в ФЗ о местном самоуправлении таких признаков муниципального образования как:

---

<sup>140</sup> См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М., 2006. С. 301–302.

собственные территория, компетенция, экономическая основа деятельности, выборные и иные ОМСУ, а также система муниципальных правовых актов.

Гражданская правоспособность муниципального образования основана на объективной необходимости выполнения им определенных публичных целей и осуществления своих властных функций. К публичным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК РФ). В литературе подчеркивается, что муниципальное образование создается не для участия в гражданских правоотношениях, которое носит для него вынужденный, вспомогательный по отношению к основной деятельности характер<sup>141</sup>. Муниципальное образование участвует в гражданском обороте не в своих частных интересах, а в целях эффективного отправления своей публичной власти, что предопределяет сущность правоспособности муниципального образования, т. е. она не может быть общей. Природа муниципального образования не позволяет ему приобретать любые права и обязанности. У него нет автономии воли в выборе направлений своей деятельности. Направления деятельности муниципального образования в Российской Федерации определяют: Конституция РФ, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты (ст. 4 ФЗ о местном самоуправлении). Из этого следует, что муниципальное образование обладает специальной правоспособностью, определяемой нормами права.

Мнение о специальном характере гражданской правоспособности государственных и муниципальных образований преобладает в науке гражданского права<sup>142</sup>, хотя имеется и иная позиция, согласно которой

---

<sup>141</sup> Суханов Е.А. Гражданское право: В 2 т. Том I: учебник. М., 1998. С. 283.

<sup>142</sup> Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам: Теория и судебная практика. СПб., 2006. С. 8; Белов В.А. Гражданское право. Общая часть. Т. II. Лица, блага, факты:

гражданская правоспособность публичных образований является целевой<sup>143</sup>.

Специфика гражданской правоспособности муниципального образования проявляется в том, что гражданские права и обязанности от имени муниципального образования приобретают, осуществляют и исполняют соответствующие ОМСУ, действующие в пределах предоставленных полномочий (п. 3 ст. 125 ГК РФ), а также иные лица в качестве представителей на основании предоставленных доверенностью полномочий в случаях и в порядке, предусмотренных соответствующими актами.

Муниципальное образование вправе:

- быть собственником любых вещей;
- приобретать и реализовывать имущество специфическими способами, например, путем изъятия и приватизации;
- участвовать в вещных и наследственных отношениях, являясь субъектом права муниципальной собственности;
- участвовать в договорных обязательствах, заключая договоры поставки, подряда и возмездного оказания услуг для муниципальных нужд (ст. ст. 525–534, 763–768, 769–778, 779–783 ГК РФ);
- участвовать во внедоговорных обязательствах, например, по возмещению вреда, причиненного неправомерным поведением ОМСУ и их должностных лиц, являющихся предметом настоящего исследования.

Муниципальное образование посредством своих органов обязано осуществлять полномочия, прямо предусмотренные нормативными актами, полномочия, делегированные другими публичными образованиями, а также полномочия, хотя и не предусмотренные нормативными актами, но необходимые для решения вопросов местного значения.

На уровне муниципальных образований политика и экономика имеют иную, чем на уровнях государственной власти, максимальную концентрацию. Они

---

учебник. М., 2011. С. 204; Звеков В.П. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации / руководитель автор. коллектива М.И. Брагинский. М., 1995. С. 184; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. Т.А. Абовой и А.Ю. Кабалкина. М., 2002. С. 325.

<sup>143</sup> Иванов А.А. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т.1. / под ред. Ю.К. Толстого. М., 2011. С. 220.

усилены будничностью проблем. Именно такой характер разрешаемых вопросов и системность взаимодействия субъектов, совпадение объекта и субъекта управления, совместный коллективно-территориальный интерес, особая совместная социально-этическая ответственность населения за положение дел в исторически сложившихся границах проживания являются особенностью правового статуса муниципального образования и его органов<sup>144</sup>. Необходимо согласиться с приведенным мнением. Если в конце XX века ученые констатировали факт сокращения сфер деятельности местных органов власти<sup>145</sup>, то в настоящее время ситуация изменилась кардинально. Так, муниципальные образования включаются в хозяйственный оборот, обеспечивают жизнедеятельность населенных пунктов, контролируют и координируют деятельность бизнеса, осуществляют социальную помощь нуждающимся в ней жителям<sup>146</sup>. Большую часть указанной деятельности осуществляет местное самоуправление исходя из непосредственных полномочий, а также полномочий, делегированных ему как органами государственной власти РФ, так и органами власти субъекта РФ. Именно в сочетании публично-правовых функций с экономической деятельностью и проявляется сущность муниципального образования как субъекта публичных интересов. Экономическая деятельность муниципального образования имеет другую ценность и деловую направленность. Муниципальное образование действует от имени и в интересах его населения. Экономическая (хозяйственная) деятельность муниципального образования имеет основную цель – обеспечить надлежащую жизнедеятельность подконтрольных ему территорий (т. е. выполнение тех функций и полномочий, для достижения которых и было создано). Второстепенной целью для него является, по возможности, получение доходов от осуществления такой деятельности.

---

<sup>144</sup> Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>145</sup> Ноздрачев А.Ф. Исполнительная власть в Российской Федерации: науч.-практ. пособие. М., 1996. С. 10; Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских отношениях. М., 1981. С. 92.

<sup>146</sup> Стенографический отчет о встрече с представителями органов местного самоуправления 9 августа 2010 года, 18:00, Йошкар-Ола. URL: <http://президент.рф/transcripts/8607> (дата обращения 01.07.2011).

Наличие особенностей правового статуса муниципального образования подтверждается судебной практикой. Исходя из опубликованной арбитражной практики, например, по Кемеровской области, выявляется значительный объем дел с участием муниципальных образований, при этом усматривается разнообразие отношений, из которых возникают споры. В частности, это отношения по установлению границ земельных участков, по аренде имущества, по учету граждан в целях получения субсидий и др.<sup>147</sup>

При анализе статистических данных результатов работы районных судов Кемеровской области был зафиксирован постоянный рост количества рассмотренных дел (в среднем до 20% в год), в т. ч. дел по спорам, где ответчиком является муниципальное образование<sup>148</sup>. Рост количества дел с участием муниципальных образований выявлен и в практике Арбитражного суда Кемеровской области<sup>149</sup>.

Судебным департаментом Верховного Суда РФ установлено превышение в разы количества споров с участием муниципальных образований по сравнению с аналогичным участием в них РФ и ее субъектов (в период с 2008 по 2013 годы средний показатель дел, возникших из публично-правовых отношений с участием муниципальных образований, составил 85%, субъектов

<sup>147</sup> Кемеровский областной суд. URL: <http://kemerovo.arbitr.ru> (дата обращения 13.05.2011); Обзор практики рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих ФАС Кемеровской области от 31.03.2008 №01-19/182. URL: [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&op=show\\_document&did=90](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&op=show_document&did=90) (дата обращения 13.05.2011); Обобщение практики применения норм ГК РФ о признании права собственности на самовольно возведенное строение от 2005 г. ФАС Кемеровской области. URL: [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=63](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=63) (дата обращения 13.05.2011); Обзор судебной практики рассмотрения споров, вытекающих из договоров аренды недвижимого имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований и переданного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления от 2009г. ФАС Кемеровской области. URL: <http://kemerovo.arbitr.ru/pract/reviews/2337.html> (дата обращения 13.05.2011); О причинах отмены в кассационном (надзорном) порядке судебных постановлений мировых судей судебных участков Кемеровской области в первом полугодии 2012 года: справка Кемеров. обл. суда [от 02.08.2012 № 01-07/26-616]. URL: [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=151](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=151). (дата обращения 01.10.2013); О причинах отмены в кассационном порядке судебных постановлений мировых судей судебных участков Кемеровской области и апелляционных определений районных (городских) судов Кемеровской области в первом полугодии 2013 года: справка Кемеров. обл. суда [от 25.07.2013. № 01-07/26-467]. URL: [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&rid=24](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=24). (дата обращения 01.10.2013).

<sup>148</sup> Статистические сведения за период 2009 года (12 месяцев): информ. Кемеров. район. суда Кемеров. обл. URL: [http://kemerovsky.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_community&id=23](http://kemerovsky.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=23). (дата обращения 01.08.2011); Статистические сведения за период 2010 года (12 месяцев): информ. Кемеров. район. суда Кемеров. обл. URL: [http://kemerovsky.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_community&id=53](http://kemerovsky.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=53). (дата обращения 01.08.2011).

<sup>149</sup> Статистические сведения за период 2010 года (12 месяцев): информ. арбитраж. суда Кемеров. обл. URL: [http://kemerovo.arbitr.ru/about/reports/brief\\_stat/2318.html](http://kemerovo.arbitr.ru/about/reports/brief_stat/2318.html). (дата обращения 01.08.2011).

РФ – 13%, Российской Федерации – 1%)<sup>150</sup>. Без сомнения, это связано с количеством муниципальных образований на территории Российской Федерации. Вместе с тем не следует исключать и факт объективного увеличения количества споров, в которых как минимум одной стороной является муниципальное образование.

Буквальное толкование ст. 124 ГК РФ позволяет сделать однозначный вывод о том, что, участвуя в гражданском обороте, муниципальные образования не становятся юридическими лицами, к ним лишь применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданско-правовых отношениях. И оговорка о том, что «если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов», является признанием первостепенности особенности правового статуса публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, указывает на публично-правовую природу данных лиц. В этом также проявляется значимость не только политической, но и экономической составляющей деятельности муниципальных образований.

В соответствии со ст. 124 ГК РФ муниципальное образование является единым субъектом гражданских правоотношений, в том числе и деликтных, его органы создают от его имени и для него права и обязанности, представляют его интересы перед третьими лицами. Именно в поведении ОМСУ, не имеющего собственного интереса в таких действиях (бездействии), при осуществлении им публичных полномочий проявляется воля муниципального образования. Следовательно, при совершении правонарушения вред причиняется не третьим лицом, а самим муниципальным образованием, чей орган совершает определенное действие (бездействие), и именно муниципальное образование является должником в обязательстве и несет ответственность за свои действия<sup>151</sup>.

В связи с изложенным представляется необходимым, для обеспечения защиты интересов кредиторов, дополнить п. 21 постановления Пленума

---

<sup>150</sup> Материалы по данным официального сайта Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения\_01.11.2013).

<sup>151</sup> Более детально см. предыдущий параграф.

Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>152</sup> абзацами 4 и 5 следующего содержания:

«Согласно п. 3 ст. 125 ГК РФ в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по специальному поручению публичных образований и от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

В таких случаях презюмируется, что государственные органы и органы местного самоуправления – казенные учреждения выступают в гражданском обороте от имени соответствующего публичного образования – собственника имущества учреждения. Бремя доказывания деятельности казенного учреждения в гражданском обороте от собственного имени и в собственных интересах возлагается на соответствующее публичное образование – собственника имущества такого учреждения».

Ответственность муниципального образования выражается в том, что взыскание сумм в счет возмещения вреда, причиненного ОМСУ, исполняется за счет казны муниципального образования (ст. 1071 ГК РФ). От имени казны выступают также соответствующие финансовые органы того же публичного образования, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. Исходя из анализа указанных норм, финансовый орган выступает от имени казны. То есть казна публичного образования в обязательствах вследствие причинения вреда представляется неким субъектом, участвующим в отношениях, регулируемых гражданским правом.

---

<sup>152</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верх. Суда Рос. Федерации. 2015. № 8 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Дореволюционное гражданское законодательство использовало термин «казна» для обозначения государства как субъекта гражданских правоотношений. Государство-казна признавалось субъектом гражданского права и являлось разновидностью юридического лица – юридическим лицом публичного права<sup>153</sup>. Такой взгляд на казну встречается в литературе и в настоящее время. Так, некоторые авторы полагают, что казна может быть даже публично-правовым образованием<sup>154</sup> и, соответственно, субъектом гражданско-правовых отношений. Например, ряд цивилистов при сравнении финансовых возможностей ставят казну в один ряд с отдельными государственными органами и должностными лицами<sup>155</sup>. Некоторые также отождествляют казну с субъектом права, говоря о «представлении интересов казны»<sup>156</sup>. Однако имеются и иные мнения, в соответствии с которыми казна представляет собой скорее объект, нежели самостоятельный субъект правоотношений, является совокупностью имущества и обеспечивает имущественную обособленность публичных образований от созданных ими юридических лиц<sup>157</sup>.

Статья 1071 ГК РФ определяет, что «... причиненный вред подлежит возмещению за счет... казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 настоящего Кодекса эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина». Однако в ст. 125 ГК РФ не содержится определения казны, а говорится только об участии публичных образований в

<sup>153</sup> Короткова О.И. Роль государственной казны в социально-экономических и общественно-политических процессах // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 24–27.

<sup>154</sup> См. напр.: Комягин Д.Л. Бюджет в составе казны: за и против. М., 2006 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Барткова О.Г. Указ. соч. С. 13.

<sup>155</sup> См., например: Андреев Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты. М., 2010. // Консультант Плюс: справ. правовая система; Муравский В.Ф. Субъекты обязательства по возмещению вреда, причиненного правоохранительными органами // Российский следователь. 2006. № 6. С. 45. // Консультант Плюс: справ. правовая система; Ярошенко К.Б. Возмещение вреда, причиненного действиями должностных лиц // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 138.

<sup>156</sup> Алексеевская Е.И. Оценка законности судебных решений: науч.-практ. пособие. М., 2010 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>157</sup> Болдырев В.А. Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права: моногр. Омск, 2010. С. 340 // Консультант Плюс: справ. правовая система; Михеева Л.Ю. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2011 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Шуман А.В. Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Рязань. 2007. URL: <http://www.dslib.net/civil-pravo/shuman-pravo-municipalnoj-sobstvennosti-na-sovremennom-jetape-razvitiya-mestnogo.html>. (дата обращения 15.05.2014).

отношениях, регулируемых гражданским правом, в которых по их специальному поручению и от их имени могут выступать государственные органы, ОМСУ, а также юридические лица и граждане. Редакция ст. 125 ГК РФ может привести к неправильному выводу о том, что казна отождествляется с соответствующим публичным образованием, что противоречит содержанию ст. 214 ГК РФ, где казна определяется в качестве совокупности имущества. Изучение действующего законодательства, а также различных взглядов в научной литературе позволяет сделать заключение, что в настоящее время отсутствует единообразие в подходах к сущности и понятию терминов «государственная казна» или «муниципальная казна». При этом в толковых словарях даются следующие определения слова «казна»: 1) деньги, имущество, принадлежащее государству или общине; 2) государство как владелец этих средств; 3) денежные средства, ценности<sup>158</sup>.

В статье 242.2 БК РФ определено, что исполнение судебных актов по искам к публичным образованиям о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации (казны субъекта РФ, местной казны) осуществляется Минфином России (или финансовым органом субъекта РФ, ОМСУ) за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели законом (решением) о бюджете. Таким образом, в Бюджетном кодексе РФ, так же, как и в ст. 214 ГК РФ, казна определяется в качестве совокупности имущества публичного образования. Аналогичным образом понимается казна и в Определениях Конституционного Суда РФ<sup>159</sup> и ВАС РФ<sup>160</sup>, в которых говорится «о взыскании за счет казны муниципального образования».

<sup>158</sup> См.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 261.

<sup>159</sup> См. напр.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб обществ с ограниченной ответственностью «Торговый центр "Меркурий"» и «Юридическая фирма "Пионер"» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца пятого п. 3 ст. 217 и п. 5 ст. 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации: определение Конституц. Суда РФ [от 01.10.2009 № 1312-О-О] // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 2010. № 1; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Гудвин-2005» на нарушение конституционных прав и свобод положениями п. 3 ст. 217 и п. 5 ст. 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации: определение Конституц. Суда РФ [от 13.10.2009 № 1335-О-О] // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>160</sup> См. напр.: Определение ВАС РФ от 19.02.2009 № 1583/09 по делу № А56-18677/2008 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение ВАС РФ от 14.02.2007 № 406/07 по делу № А05-3355/2006-6 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Вызывает интерес указание и гражданского, и бюджетного законодательства на возмещение вреда «за счет» казны. Исходя из смысла абз. 2 п. 3 ст. 215 и ст. ст. 1069, 1070 ГК РФ законом определен только источник взыскания по требованиям о возмещении вреда, причиненного в результате неправомерных (противоправных) решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления – муниципальная казна. Норма ст. 16 ГК РФ определяет, что убытки, причиненные в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту, подлежат возмещению соответствующим публичным образованием. Вместе с этим в п. 15 постановления Пленума ВС РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» ответчиком по требованиям о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) властных органов, является именно публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование). Но, как было выявлено ранее, муниципальное образование может осуществлять свои полномочия только через свои органы (ст. 125 ГК РФ). В случае возмещения вреда, причиненного в результате деятельности ОМСУ, выступать от имени муниципального образования вправе иные ОМСУ (например - финансовые органы), или иные лица, при условии возложения на них такой обязанности (п. 2 ст. 215, ст. 125 ГК РФ). Возложение обязанности по выступлению от имени собственника – муниципального образования осуществляется в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению.

Следовательно, публичное образование в целях реализации своей правоспособности осуществляет, по сути, распределение между своими

органами имеющихся полномочий, например, исполнительному органу местного самоуправления – администрации муниципального образования – передаются полномочия по организации торговли на территории образования, а финансовому органу муниципального образования – полномочия по финансированию указанной деятельности. Поэтому и возможное причинение вреда при осуществлении деятельности по исполнению публичных полномочий, и действия по возмещению причиненного вреда являются действиями одного лица – муниципального образования, но разными его частями.

Представляется, что применение законодателем и правоприменителями формулировки «за счет» соответствующей казны определяет исключительно источник, из которого возмещается вред – казна определенного публичного образования. Иного значения формулировка «возмещение вреда за счет казны» не имеет.

Следовательно, казна публичного образования является объектом гражданского права в отношениях по возмещению вреда, причиненного представителем публичного образования. Именно из казны соответствующего публичного образования осуществляется исполнение деликтных обязательств. Только казна является источником финансирования необходимых действий ОМСУ. Признание «казны» субъектом гражданско-правовых отношений является недопустимым.

В связи со сказанным предлагается изменить редакцию ст. 1071 ГК РФ путем изменения:

а) в названии ст. 1071 ГК РФ слова «казны» на слова «Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования»;

б) в тексте ст. 1071 ГК РФ после слов «подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от имени» слово «казны» изменить на слова

«Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования».

Таким образом, муниципальные образования вправе участвовать в гражданском обороте только через свои органы. В акте, на основе которого создается муниципальное образование, должно быть указано лицо, которому предоставляется право выступать от его имени в гражданском обороте и представлять его интересы. Муниципальные образования наделяются необходимым имуществом для осуществления своих публичных функций. Им может быть передано имущество иных публичных образований (Российской Федерации, субъекта РФ, другого муниципального образования) для осуществления публичных функций данных образований. По обязательствам, возникающим в связи с причинением вреда ОМСУ, ответственность несет само муниципальное образование, а не орган, выступающий от его имени. При причинении вреда ОМСУ муниципальное образование является не только лицом, обязанным возместить причиненный вред потерпевшему, принимающим на себя обязанность по возмещению вреда за результат действий уполномоченных им лиц, но и лицом, причиняющим вред.

### **2.3. Кредитор в обязательстве вследствие причинения вреда органами местного самоуправления**

В соответствии со ст. ст. 52 и 53 Конституции РФ права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом, а государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Статьи 16, 1069, 1071 и 1070 ГК РФ расширяют субъектный состав потерпевших, имеющих право требовать возмещения вреда, и публичных образований, ответственных за причиненный вред. Так, в указанных нормах в качестве лиц, имеющих право на возмещение ущерба, названы как граждане,

так и юридические лица, а в качестве лиц, причиняющих вред, – различные государственные органы, ОМСУ и должностные лица этих органов.

Потерпевшим является лицо, которому принадлежит право требовать либо возмещения вреда, причиненного в результате нарушения его прав, либо возмещения понесенных им имущественных потерь в связи с причинением вреда другому лицу<sup>161</sup>.

Потерпевшими вследствие указанных действий (бездействия) могут быть как российские граждане, так и граждане иностранных государств и лица без гражданства, субъективным правам которых причинен вред. Важно отметить, что указанные лица могут быть субъектами деликтных обязательств на стороне потерпевшего независимо от того, обладают ли они дееспособностью.

Лицо, не достигшее возраста 18 лет, признается ребенком (п. 1 ст. 54 Семейного кодекса РФ<sup>162</sup>). Если ребенку не исполнилось 14 лет, он является недееспособным, но обладающим способностью совершать некоторые сделки (ст. 28 ГК РФ), а лицо в возрасте от 14 до 18 лет признается обладающим дееспособностью частично (ст. ст. 26, 28 ГК РФ). Защита прав ребенка осуществляется, в первую очередь, его родителями (п. 1 ст. 56 СК РФ), являющимися его законными представителями и выступающими от его имени в отношениях с любыми лицами (п. 1 ст. 64 СК РФ). Опекуны выступают в защиту прав и интересов своих подопечных, возраст которых не превышает 14 лет, а также граждан, признанных судом недееспособными вследствие психического расстройства, без специального полномочия (п. 2 ст. 31 ГК РФ); совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки (п. 2 ст. 32 ГК РФ). Попечители оказывают своим подопечным в возрасте от 14 до 18 лет, а также гражданам, ограниченным судом в дееспособности, содействие в осуществлении ими гражданских прав и обязанностей, охраняют их от злоупотреблений третьих лиц (п. 2 ст. 33 ГК РФ) и дают согласие на

---

<sup>161</sup> Рузанова Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 7.

<sup>162</sup> Семейный кодекс Российской Федерации: федер. закон [от 29.12.1995 № 223-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 16. Далее – СК РФ.

совершение тех сделок, которые подопечные не вправе совершать самостоятельно (п. 2 ст. 33 ГК РФ).

Следовательно, при причинении вреда лицу, не обладающему дееспособностью либо являющемуся частично дееспособным, потерпевшими в обязательстве из причинения вреда, в том числе причиненного ОМСУ, являются указанные лица, чьи интересы представляют законные представители, а при их отсутствии - опекуны или попечители.

В соответствии с ГК РФ в качестве субъекта права может выступать не только физическое, но и юридическое лицо. Современная отечественная доктрина юридического лица базируется на нескольких противоположных теориях юридических лиц: фикционной, реалистической и позитивистской. Количество теорий о сущности юридического лица не оказывает отрицательного воздействия на практику их функционирования. Так, арбитражными судами различных инстанций подчеркивается, что формирование воли юридического лица имеет коллективный характер, а его волеизъявление осуществляют органы юридического лица или уполномоченные ими представители. Вместе с тем участником возникших из этих действий правоотношений становится юридическое лицо, в интересах которого совершаются юридически значимые действия<sup>163</sup>. Выражение воли юридического лица может производиться не только посредством совершения конкретного юридического акта (договора, решения собрания и др.), но и совокупности фактических действий того или иного лица.

В этой связи формирование воли юридического лица представляет собой весьма неоднозначный процесс. Совершая определенные действия, вступая в сделки и исполняя их, юридическое лицо тем самым проявляет свою волю. Воля юридического лица является и волей людей, составляющих эту организацию, коллектив<sup>164</sup>. За действия своих работников, совершаемые в

---

<sup>163</sup> Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 23.03.2010 по делу № А11-9725/2008 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15.07.2008 по делу № А82-7690/2007-30 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>164</sup> Ойгензихт В.А. Воля и волеизъявление. Душанбе, 1983. С. 153, 160; Гражданское право: В 2 т. Т. I: учебник / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 1998. С. 171; Гражданское право: В 4 т. Т. I: Общая часть: учебник / отв.

пределах их служебных функций и полномочий, юридическое лицо отвечает, как за свои собственные. Именно такого понимания сущности юридического лица придерживается Конституционный Суд РФ при оценке соответствующих правовых актов. Так, исходя из правовой позиции Конституционного Суда РФ, правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане и объединения граждан, чьи права и свободы нарушаются законом. Под объединениями граждан (или коллективными жалобщиками) понимаются созданные гражданами объединения – юридические лица и публичные образования, в т. ч. муниципальные. На данные объединения граждан, в качестве субъектов права, в полной мере распространяются права и обязанности гражданина (за исключением прав и обязанностей, связанных с его личностью), предусмотренные Конституцией РФ<sup>165</sup>.

Представляется, что деятельность юридического лица является деятельностью физических лиц, выступающих его учредителями, органами управления, работниками. Выполняя возложенные на них функции, указанные лица реализуют одновременно и функции самого юридического лица. Поэтому перед третьими лицами деятельность юридического лица выступает как обезличенная деятельность физических лиц, её составляющих (учредителей, органов, работников), и наоборот, деятельность указанных лиц выступает как деятельность самого юридического лица. Исходя из данного понимания сущности юридического лица, основанного на теории персонифицированного имущества, осуществляется настоящее исследование.

---

ред. Е.А. Суханов. М., 2008. С. 212; Суханов Е.А. Опасные юридические лица // ЭЖ-Юрист. 2008. № 47 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Фоноберов Л.В. Об ответственности юридического лица в деликтных обязательствах // Российская юстиция. 2009. № 8. С. 23–26.

<sup>165</sup> По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: постан. Конституц. суда Рос. Федерации [от 12.10.1998 № 24-П] // Вестник Конституц. суда Рос. Федерации. 1999. № 1; По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»: постан. Конституц. суда Рос. Федерации [от 24.10.1996 № 17-П] // Вестник Конституц. суда Рос. Федерации. 1996. № 5; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шуваловой Светланы Сергеевны на нарушение ее конституционных прав статьей 139 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: опред. Конституц. суда Рос. Федерации [от 19.10.2010 № 1289-О-О] // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Изменениями, внесенными в ГК РФ Федеральным законом от 05.05.2014 № 99-ФЗ<sup>166</sup>, были установлены ограничения в гражданско-правовом статусе учреждений по возмещению юридическим лицам вреда, причиненного автономными и бюджетными государственными и муниципальными учреждениями. Причем ограничения по возмещению вреда, причиняемого названными учреждениями, касаются только вида потерпевших.

Представляется, что абз. 2 п. 5 и абз. 2 п. 6 ст. 123<sup>22</sup> ГК РФ, содержащие правила о субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного и автономного учреждения за вред, причиненный *только гражданам*, противоречат Конституции РФ (ст. ст. 17, 18, 19) и п. 1 ст. 1 ГК РФ, т. к. исключают из числа лиц, имеющих право на возмещение вреда, причиненного такими учреждениями, юридические лица и публичные образования, чем нарушается такой принцип гражданского права, как принцип равенства, поскольку объем защиты нарушенных прав и законных интересов одних субъектов не соответствует объему защиты прав и законных интересов других субъектов, имеющих с первыми равные права (п. 1 ст. 1 ГК РФ).

В целях приведения указанных норм в соответствие с Конституцией РФ и ст. 1 ГК РФ предлагается исключить из текста абз. 2 п. 5 и абз. 2 п. 6 ст. 123<sup>22</sup> ГК РФ слово «гражданам».

От имени муниципальных образований могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, а также выступать в суде ОМСУ (п. 2 ст. 125 ГК РФ). Таким образом, муниципальные образования вступают в гражданско-правовые отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности (п. 3 ст. 2, ст. 8 и п. 2 ст. 124 ГК РФ) через посредство своих органов, и на эти отношения с участием Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований распространяется гражданское законодательство.

---

<sup>166</sup> О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон [от 05.05.2014 № 99-ФЗ] // Рос. газ. 2014. 07 мая.

В юридической литературе вопрос об отнесении к потерпевшим в обязательствах по возмещению вреда, причиненного органами публичных образований, в т. ч. ОМСУ, таких особых субъектов гражданского права как публичные образования (ст. 125 ГК РФ) недостаточно исследован. Ученые либо умалчивают об этом, либо просто констатируют правовую возможность таких образований быть кредиторами<sup>167</sup>. Некоторые исследователи полагают, что публично-правовые образования не могут выступать в качестве потерпевших, поскольку это не соответствует частноправовой природе деликтных обязательств<sup>168</sup>. В большинстве исследований Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования рассматриваются только в качестве субъектов ответственности, то есть должников по деликтным обязательствам.

Из п. 2 ст. 124 ГК РФ прямо вытекает, что к публичным образованиям непосредственно применяются нормы о юридических лицах, это распространяется и на обязательства вследствие причинения вреда, поэтому представляется, что возможность публичных образований выступать в них потерпевшими не вызывает сомнений.

В решениях арбитражных судов зачастую используется расширительное понимание термина «организация». Под организацией понимаются не только коммерческие и некоммерческие организации, но и органы государственной власти, а также ОМСУ, права и свободы которых могут нарушаться решениями, действиями (бездействием) других органов государственной власти, местного самоуправления<sup>169</sup>. Однако судами не исследуются ни

---

<sup>167</sup> Гришаев С.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений. 2009 Консультант Плюс // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Завидов Б.Д. Гражданско-правовая ответственность, вытекающая из обязательств: науч.-практ. и аналит. справ. 2011 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Корнеев С.М., Суханов Е.А. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 2: Обязательственное право. М., 2011. 1208 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.; Файзутдинов И.Ш. Гражданское право: учебник / под ред. О.Н. Садикова. М., 2007. Т. 2. 608 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Шабунина И.С. Понятие и особенности возникновения обязательства вследствие причинения вреда: дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2004. С. 36; Шевченко А.С., Шевченко Г.Н. Деликтные обязательства в российском гражданском праве: учебное пособие. М., 2013. С. 133. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>168</sup> См. напр.: Тактаев, И. А. Указ. соч. С. 63.

<sup>169</sup> Определение ВАС РФ от 11.07.2011 № ВАС-8765/11 по делу № А57-8476/2010 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение ВАС РФ от 05.03.2010 № ВАС-2265/10 по делу № А53-17123/08-С3-25 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; О практике рассмотрения судами Кемеровской области дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: обзор Кемеров. обл. суда

полномочия потерпевшего в момент причинения вреда, ни то, действовал ли он от собственного имени или от имени публичного образования. Такой подход представляется оправданным из-за отсутствия различий в регламентации возмещения причиненного вреда в указанных случаях:

- если вред причинен ОМСУ в случае осуществления им полномочий от имени муниципального образования, то вред причиняется имуществу соответствующего кредитора – муниципального образования, а его возмещение осуществляется в казну такого образования;

- если ОМСУ действовал от собственного имени, то средства, полученные в возмещение вреда, являются доходами кредитора, т. е. казенного учреждения, и доходами соответствующего муниципального образования.

Следовательно, оба варианта предполагают, что возмещение осуществляется в казну публичного образования.

Представляется, что ОМСУ могут причинить вред не только юридическим лицам и гражданам, но и иным публичным образованиям, а также их органам. Например, при осуществлении собственных полномочий администрацией одного муниципального образования был причинен вред имуществу другого публичного образования<sup>170</sup>, что привело к возникновению права последнего на взыскание причиненного ему вреда.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. ОМСУ имеют двойственный статус. Во-первых, они являются составной частью публично-правового образования, создаются специально для реализации его полномочий, действуют от его имени, создают для него права и обязанности, представляют его в отношениях с третьими лицами и в суде. Во-вторых, регистрируются в качестве юридического лица – казенного учреждения, для обеспечения возможности собственного функционирования. Действиями публично-правового образования по осуществлению своих полномочий или по созданию условий для такого осуществления (в том числе

---

[от 31.03.2008 № 01-19/182]. URL: [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=90](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=90) (дата обращения 04.04.2016).

<sup>170</sup> Определение ВАС РФ от 22.04.2013 № ВАС-4701/13 по делу № А28-7790/2012-286/9 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

в сфере гражданского оборота) являются действия его органов. Структурные подразделения самих ОМСУ не могут быть самостоятельными юридическими лицами.

2. Муниципальное образование является единым субъектом гражданского права, которое представляет уполномоченный ОМСУ. Вред, возникший в результате противоправных действий (бездействия) ОМСУ при исполнении публичных полномочий, – это последствия противоправного поведения муниципального образования. В обязательстве по возмещению вреда, причиненного ОМСУ, муниципальное образование является причинителем вреда, обязанным его возместить.

3. Казна публичного образования является объектом гражданского права. Признание казны субъектом гражданско-правовых отношений недопустимо. Применение формулировки «за счет» соответствующей казны определяет исключительно источник, из которого осуществляется возмещение вреда – казна определенного публичного образования. Иного значения формулировка «возмещение вреда за счет казны» не имеет.

4. В цивилистической литературе муниципальное образование редко исследуется в качестве потерпевшего. Из норм гражданского законодательства вытекает однозначный вывод, в соответствии с которым муниципальное образование может являться потерпевшим в обязательстве из причинения вреда, наряду с иными субъектами гражданского права.

### **Глава 3. УСЛОВИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

#### **3.1. Специфика противоправности как условия возникновения обязательства вследствие причинения вреда органами местного самоуправления**

Одним из общих условий деликтной ответственности является противоправность поведения причинителя вреда, которая характеризуется наибольшей спецификой по сравнению с иными условиями возникновения рассматриваемого вида ответственности.

Термин «противоправный» в русском языке трактуется как «противоречащий праву, незаконный»<sup>171</sup>. Гражданское законодательство не дает определения понятия «противоправное поведение», как и не содержит (в отличие от уголовного) перечня действий, которые признаются таковыми. Вместе с тем в этом нет необходимости, поскольку в основе обязательств из причинения вреда лежит принцип генерального деликта, т. е. общий запрет причинять вред имуществу или личности кого-либо<sup>172</sup>. Суть генерального деликта в том и состоит, что само по себе причинение вреда другому лицу уже признается противоправным. Вред обязано возместить лицо, его причинившее, если оно не докажет, что было уполномочено на его причинение<sup>173</sup>, а правомерно причиненный вред возмещается только в установленных законом случаях. Потерпевший освобождается от доказывания противоправности действий причинителя вреда. Наличие противоправности презюмируется.

В доктрине имеются различные мнения по вопросу распространения принципа генерального деликта на отношения по возмещению вреда, причиненного актами власти. Так, ряд ученых полагает, что на данные

<sup>171</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 644.

<sup>172</sup> Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 66.

<sup>173</sup> Кун А.П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1984. № 3. С. 91. URL: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=186084>; Медведев М.Ф. Ответственность за вред, причиненный органами государственной власти и местного самоуправления по гражданскому праву России. Волгоград, 2002. С. 67.

отношения принцип генерального деликта не распространяется<sup>174</sup>, другие же утверждают обратное<sup>175</sup>.

Первый подход основан на том, что в отношении актов власти действует правило: всякое действие (бездействие) органа, облеченного властными полномочиями, основано на законе, а вред, причиненный им, соответственно, правомерен и не подлежит возмещению, за исключением случаев, когда доказано обратное. Акты ОМСУ не являются исключением. Поэтому особенность применения ст. 1069 ГК РФ заключается в том, что лишь установив противоправность властного акта (признав его незаконным), возможно предъявить требования о возмещении вреда, причиненного этим актом.

В связи с подобным пониманием противоправности действия (бездействия) органов власти представляется небезосновательным подход к противоправности поведения публичных органов, состоящий в том, что в обязательствах по возмещению вреда, причиненного ими, имеется противоправность двух видов: гражданско-правовая и публично-правовая. Так, горизонтальные отношения юридических и физических лиц регулируются нормами гражданского права, и для возникновения ответственности за причинение вреда необходимо и достаточно их нарушения (общей обязанности по воздержанию от причинения вреда). Вертикальные отношения между юридическими и физическими лицами, с одной стороны, и органом власти – с другой, регулируются нормами публичного права, и для возникновения ответственности властного органа необходимо нарушение нормы публичного права<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Андреев Ю.Н. Указ. соч. С. 35; Кун А.П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти. С. 92; Рипинский С.Ю. Указ. соч. С. 74; Севастьянова Ю.В. Ответственность за вред, причиненный органами государственной власти и местного самоуправления, по гражданскому праву России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 29; Суханов Е.А. Гражданское право: в 4 т. Т. 4: Обязательственное право: учебник. М., 2006. С. 657.

<sup>175</sup> Богданов Д.Е. Особенности ответственности за вред, причиненный публично-правовыми образованиями. // Адвокат. 2012. № 3. С. 41 - 45. Консультант Плюс: справ.-прав. система; Сергеев А.П. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 3. М., С. 34; Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 66.

<sup>176</sup> Кун А.П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти. С. 91–95.

Следует подчеркнуть, что в отдельных случаях нарушения публично-правовых норм не имеют прямого воздействия на имущественное положение субъектов гражданских отношений. В подобной ситуации для возникновения гражданско-правовой ответственности властного органа необходимо нарушение также нормы частного права. Это обусловлено тем, что противоправность актов власти, затрагивающих имущественную сферу граждан и юридических лиц, может лежать за пределами гражданского права, однако порожденные его совершением имущественные последствия всегда носят гражданско-правовой характер<sup>177</sup>.

Противники рассмотренного подхода, названного А.Л. Маковским теорией «удвоенной противоправности»<sup>178</sup>, с одной стороны, полагают, что есть только административно-правовая противоправность. С другой стороны, они заявляют, что в условиях действия принципа генерального деликта противоправность, как одно из условий, лишается всякого самостоятельного значения, поскольку, если при нарушении права причиняется вред, то никакой «дополнительной» противоправности для возникновения правоотношения не требуется, независимо от того, понимается ли под противоправностью нарушение объективного или одновременно субъективного права<sup>179</sup>.

Представляется, что противоправность актов власти (действия или бездействия), затрагивающих имущественную сферу потерпевшего, может лежать за пределами гражданского права, однако вызванные совершением таких актов последствия в виде причинения вреда всегда носят гражданско-правовой характер. Соответственно, защиту интересов потерпевшего также необходимо осуществлять гражданско-правовыми средствами. Это, в свою очередь, влечет за собой право потерпевшего во всех случаях требовать возмещения причиненного вреда и обязанность должника возместить причиненный вред. Только в том случае, если соответствующий орган власти

---

<sup>177</sup> Суханов Е.А. Гражданское право: в 4 т. Т. 4: Обязательственное право: учебник. М., 2006. С. 659.

<sup>178</sup> Маковский А.Л. ГК России. Проблемы. Теория. Практика: Сб. памяти С.А. Хохлова. М., 1998. С. 104; Рахмилович В.А. О законодательном регулировании возмещения вреда, причиненного актами управления // Правоведение. 1972. № 5. С. 63–66.

<sup>179</sup> Бабаев А.Б. Гражданское право: Актуальные проблемы теории и практики. С. 891.

(в т. ч. ОМСУ) докажет правомерность своих действий или вину третьих лиц, муниципальное образование может быть освобождено от возмещения вреда, причиненного ОМСУ по ст. 1069 ГК РФ. Некоторые авторы полагают, что при наличии признака противоправности в поведении властного органа и доказанности факта достижения баланса интересов между публичным и частным, действия (бездействия) ОМСУ, сопряженные с причинением вреда, не могут квалифицироваться как противоправные<sup>180</sup>, соответственно, могут быть признаны правомерными. При причинении ущерба правомерными действиями органов публичных образований, если это предусмотрено законом, потерпевший вправе требовать компенсации в соответствии со ст. 16<sup>1</sup> ГК РФ. Это связано с тем, что правомерное причинение вреда является разрешенным законом действием, т.е. лицо, причиняющее вред, управомочено на совершение таких действий, и, нарушая чужие субъективные права, оно не нарушает норм объективного права, а наоборот, действует в соответствии с ними. Вред, причиненный правомерными действиями, компенсируется в случаях и размерах, прямо предусмотренных законом. Но компенсация вреда, причиненного правомерными действиями органов публичных образований, не является предметом настоящего исследования.

Следует подчеркнуть тот факт, что во всех отраслях права органы власти наделяются определенными функциями и полномочиями не с целью причинения вреда, а с целью обеспечения, например, жизнедеятельности населения определенного муниципального образования. Именно в связи с тем, что ОМСУ не управомочен на причинение вреда ни одним нормативно-правовым актом РФ, его поведение, причиняющее вред, является противоправным.

Таким образом, принцип генерального деликта распространяется в полном объеме на поведение властного органа (в контексте ст. 1069 ГК РФ), в том числе на ОМСУ. Если поведение ОМСУ, например, в виде совершения

---

<sup>180</sup> Губаева А.К. Возмещение государством вреда, незаконными актами власти, и векторы континентального развития деликтного права // Закон. 2017. № 10. С. 76.

противоречащего нормам права акта, нарушает закон, но не нарушает субъективных прав, то оно является безразличным для гражданского права, поскольку не возникает деликта. Деликтное обязательство имеет место только при причинении вреда интересам потерпевших. Если вред причиняется властными действиями, при наличии доказательств его причинения, он является противоправным, пока его причинителем не будет доказано иное. Кроме того, с практической точки зрения всегда проще доказать отсутствие противоправности более сильному субъекту, обладающему соответствующими возможностями<sup>181</sup>, чем ее наличие более слабому.

В действующем гражданском законодательстве нет прямого указания на то, что бремя доказывания противоправности должно возлагаться на потерпевших. Так, в п. 5 информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»<sup>182</sup> указано, что именно истец обязан вместе с требованием о возмещении вреда представить доказательства, обосновывающие противоправность действия (бездействия) органа (должностного лица), которым причинен вред, но бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения, либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике. Таким образом, наблюдается некоторое противоречие судебной практики в части применения судами презумпции противоправности причинения вреда. Указанное противоречие определенным образом смягчается путем перераспределения Президиумом ВАС РФ бремени доказывания противоправности причинения вреда в пользу потерпевшего как слабой стороны отношения. Потерпевший должен доказать факт причинения

---

<sup>181</sup> Обобщение практики рассмотрения споров, связанных с защитой деловой репутации и возмещением морального вреда (1 полугодие 2006 г.): справка Арбитраж. суда Тюменской области. URL: [http://tumen.arbitr.ru/about/zasedaniya\\_prezidiuma/2006/prilozhenie/2286.html](http://tumen.arbitr.ru/about/zasedaniya_prezidiuma/2006/prilozhenie/2286.html). (дата обращения 19.06.2010).

<sup>182</sup> Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами : инф. письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации [от 31.05.2011 № 145] // Вест. Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации. 2011. № 8 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

вреда, его размер, наличие причинной связи между действиями (бездействием) и наступившими неблагоприятными последствиями, а также противоправность поведения властных органов или должностных лиц, а властный орган, в силу п. 1 ст. 65 АПК РФ, обязан доказать правомерный характер этих действий. Следовательно, на случаи причинения вреда актами власти (ст. 1069 ГК РФ) подлежит распространению презумпция противоправности причинения вреда.

Противоправность поведения, т. е. нарушение соответствующим действием или бездействием норм права, рассматривается как абсолютно необходимый признак любого нарушения, влекущего гражданско-правовую ответственность<sup>183</sup>.

Под противоправным действием или бездействием одни авторы понимают поведение, нарушающее нормы права<sup>184</sup>. Другие авторы добавляют к этому оговорку о том, что противоправное поведение, в то же самое время, нарушает и субъективные права других лиц<sup>185</sup>. Приведенные определения характеризуют противоправность лишь самым общим образом, в связи с чем их нельзя признать достаточно полными и конкретными.

Так, поведение, нарушающее нормы права, есть поведение противоправное. Поведение причинителя вреда, противоречащее подзаконному акту, противоправно всегда, в том числе, когда сам подзаконный акт не противоречит закону<sup>186</sup>, и когда действия совершены на основании нормативных актов, не подлежащих применению в силу их несоответствия законам и иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу<sup>187</sup>.

<sup>183</sup> Белякова А.М. Имущественная ответственность за причинение вреда. М., 1979. С. 14; Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность М., 1985. С. 7; Матвеев Г.К. Указ. соч. С. 22; Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 66; Флейшиц Е.А. Указ. соч. С. 30; Яичков К.К. Права, возникающие в связи с потерей здоровья. М., 1964. С. 56; и др.

<sup>184</sup> См., например: Антимонов Б. С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М., 1962. С. 30; Матвеев Г.К. Вина в советском гражданском праве. Киев. 1955. С. 26.

<sup>185</sup> См.: Гордон М. В. Лекции по советскому гражданскому праву. Харьков, 1960. С. 246; Флейшиц Е. А. Указ. соч. С. 30.

<sup>186</sup> Донцов С.Е., Глянец В.В. Возмещение вреда по советскому законодательству. М., 1990 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>187</sup> Цветков И.В. Интервью: Что есть возмещение вреда? // ЭЖ-Юрист. 2008. № 25 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Нормы права, при всей их полноте и многочисленности, никогда не могут охватить всех конкретных видов возможного поведения субъектов права. В этой связи их поведение должно соответствовать общеизвестному принципу гражданского права, состоящему в том, что «не все то, что не запрещено законом, – дозволено, но и дозволено не только то, что прямо разрешено законом»<sup>188</sup>. Соответственно, в целях выявления противоправности поведения причинителя вреда следует определить границы его возможного поведения, которое можно было бы охарактеризовать как правомерное. При оценке границ правомерного поведения необходимо учитывать особенности правового статуса причинителя вреда, в частности, правового положения ОМСУ. Это обусловлено тем, что нередко органы власти причиняют вред и такими действиями, которые формально не нарушают нормативные запреты, предписания и ограничения, но, в то же время они не предусмотрены действующим законодательством.

Следует отличать обычную деятельность ОМСУ по обеспечению нормального функционирования соответствующей территории от деятельности органов, ответственность за осуществление которой возникает по ст. 1070 ГК РФ. Необходимость такого разграничения связана с тем, что ОМСУ в силу закона принципиально не могут совершать противоправные действия, предусмотренные п. 1 ст. 1070 ГК РФ, поскольку на них не могут возлагаться функции по ведению дознания, предварительного следствия, а также осуществление полномочий прокуратуры и суда. Согласно действующему законодательству<sup>189</sup>, в состав полномочий муниципального образования, т.е. в число вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий по предметам совместного ведения Российской

---

<sup>188</sup> См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 198; Иоффе О.С. Юридические нормы и человеческие поступки. Актуальные вопросы советского гражданского права. М., 1964. С. 25.

<sup>189</sup> См. напр.: ст. ст. 14–17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; п. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; ст. 3 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472; ст. ст. 3 и 4 «О полиции»: Федер. закон : [от 07.02.2011 № 3-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

Федерации и субъектов РФ, передаваемых для исполнения ОМСУ, не входит осуществление деятельности, выполняемой прокуратурой, судом и полицией. При проведении настоящего исследования в материалах опубликованной судебной практики не были установлены факты привлечения к ответственности ОМСУ в связи с совершением ими противоправных действий, ответственность за которые возникает на основании ст. 1070 ГК РФ.

При отсутствии конкретной нормы права, предусматривающей тот или иной вид поведения, его правомерность или противоправность может и должна устанавливаться исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства, т.е. на основе общих правовых принципов, которые определяют сущность всей системы, отрасли или института права<sup>190</sup>. Так, например, по одному из дел Верховный Суд РФ, исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства и требований добросовестности, разумности и справедливости, указал, что действия должностных лиц нельзя признать законными и обоснованными, т. е. правомерными. Неправомерность в этом случае выразилась в лишении человека элементарных условий для его жизнедеятельности в результате отключения электроэнергии<sup>191</sup>.

Понимание противоправности как нарушения норм права недостаточно конкретно. Необходимо уточнить, что именно следует понимать под «нарушением нормы права», поскольку не всякое отступление от поведения, указанного в норме права, есть ее нарушение<sup>192</sup>. Противоправным следует считать действие, которое «нарушило правовую норму, охранявшую субъективное право или благо потерпевшего»<sup>193</sup>. Именно такое определение конкретизирует понятие противоправности применительно к исследуемым обязательствам вследствие причинения вреда.

Некоторые авторы при изучении противоправности отталкиваются от особенностей форм воздействия права на человеческие поступки. Такими

---

<sup>190</sup> См.: Иоффе О.С. Юридические нормы и человеческие поступки. Актуальные вопросы советского гражданского права. С. 25; Иоффе О.С. Гражданское право. Т. I. М., 1969. С. 525; Цветков И.В. Интервью: Что есть возмещение вреда? // ЭЖ-Юрист. 2008. № 25. Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>191</sup> Определение Верховного Суда РФ от 04.03.1999 № 7-В99пр-3 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>192</sup> Самошенко И.С. Указ. соч. М., С. 70.

<sup>193</sup> Майданик Л.А., Сергеева Н.Ю. Материальная ответственность за повреждение здоровья. М., 1968, С. 17.

формами воздействия являются запреты, предписания и дозволения<sup>194</sup>. Исходя из этого, противоправность обычно определяют как действие, запрещенное законом или иными нормативными актами<sup>195</sup>, нарушающее «выраженные в нормах запреты»<sup>196</sup>. Вместе с тем запрет как одна из форм правового воздействия на поведение субъектов права в большей степени свойственен публичным отраслям права (в частности, административному и уголовному). Основными формами воздействия норм на поведение участников гражданско-правовых отношений являются предписания, выражающиеся в гражданско-правовых обязанностях, а также дозволения, выражающиеся в субъективных гражданских правах.

Но «запрет» в широком смысле свойственен и предписанию, и дозволению<sup>197</sup>. Имеется в виду наличие юридической обязанности не допускать запрещенного поведения, не совершать действий, выходящих за рамки установленных законом предписаний и дозволений<sup>198</sup>. При этом не только подобная обязанность влияет на определение противоправности поведения субъекта. К противоправности следует относить также и злоупотребление правом, совершаемое управомоченным лицом при осуществлении принадлежащих ему полномочий, вопреки установленным целям в рамках дозволенного ему законом поведения<sup>199</sup>.

По мнению ряда авторов, полномочия, которыми наделяются органы власти, не могут быть ограничены таким образом, чтобы их реализация не влекла уменьшения объема чьих-либо имущественных прав, не приводила к умалению чьей-либо имущественной сферы. Следовательно, строго в рамках

---

<sup>194</sup> Иоффе О.С. Юридические нормы и человеческие поступки. Актуальные вопросы советского гражданского права. С. 16–25.

<sup>195</sup> Иоффе О.С. Советское гражданское право: курс лекций. Л., 1958. С. 443.

<sup>196</sup> Рахмилович В.А. О противоправности как основании гражданской ответственности // Советское государство и право. 1964. № 3. С. 53.

<sup>197</sup> Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., С. 76.

<sup>198</sup> Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962. С. 47–62; Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. С. 69–77; Шахматов В.П. Составы противоправных сделок и обусловленные ими последствия. С. 100–109.

<sup>199</sup> См. наприм.: Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: моногр. М., 2009. С. 432 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Волков А.В. Теория концепции «злоупотребление гражданскими правами». Волгоград, 2007. С. 352 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Емельянов В. Понятие злоупотребления гражданскими правами // Законность. 2000. № 11 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

предоставленных им полномочий органы власти «всегда управомочены на причинение вреда»<sup>200</sup>. Однако если следовать этой логике, то на территории РФ органы государственной власти, ОМСУ и их должностные лица, не являющиеся органами дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, в соответствии с предоставленными им полномочиями вправе причинять вред. В частности, в таком случае ОМСУ вправе совершать акты, которыми причиняется вред лицам, проживающим либо осуществляющим экономическую деятельность на территории данного муниципального образования. Но деятельность ОМСУ не равнозначна деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, которые в силу закона управомочены на причинение вреда. В свете сказанного думается, что мнение, в соответствии с которым органы власти, включая ОМСУ, не являющиеся органами дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, управомочены на причинение вреда, несколько устарело, не отвечает ни функциям, ни полномочиям соответствующих органов и противоречит Конституции РФ.

Хотя в гражданском законе нет специальной нормы, устанавливающей презумпцию правомерности причиненного вреда органами власти, в т. ч. ОМСУ, судебная практика, как правило, исходит из этого предположения. В специальной литературе отсутствует единство взглядов по данному вопросу. В связи с этим представляется необходимым пункт 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств»<sup>201</sup> дополнить новым абзацем 6 в следующей редакции:

«Противоправность причинения вреда органом местного самоуправления, в т. ч. изданием незаконного акта, предполагается, пока не доказано обратного».

---

<sup>200</sup> Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922 - 2006). М., 2010. С. 104–105.

<sup>201</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2016. № 5 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что публичные образования, их органы и должностные лица при исполнении возложенных на них полномочий не имеют права на причинение вреда кому-либо. Действия ОМСУ должны осуществляться в пределах предоставленных им полномочий. Если при этом будет причинен вред, потерпевший вправе заявить соответствующее требование о его возмещении, а причинитель вреда должен доказать либо отсутствие противоправности в его поведении, либо отсутствие ущерба, требование о возмещении которого было заявлено.

В связи с этим более предпочтительным представляется мнение ученых, которые делают акцент на особом понимании нарушения юридической обязанности совершить определенное действие (бездействие) при причинении вреда. Гражданско-правовые обязанности, по их мнению, непосредственно направлены не на запрещение того или иного поведения, а, прежде всего, на побуждение обязанного лица к совершению определенного действия в интересах управомоченного субъекта. Иначе говоря, юридическая обязанность в праве – одна из важнейших правовых гарантий реального осуществления субъективных гражданских прав<sup>202</sup>. Юридическая обязанность может вытекать также из общих принципов права, из санкционированных правом индивидуальных волевых актов (административных актов, договоров и односторонних сделок). Подобным примером возникновения юридической обязанности может служить издание акта ОМСУ в общепользующих целях в пределах полномочий, определенных нормативно-правовыми актами, и в соответствии с законодательством (так называемые дискреционные полномочия).

Таким образом, под противоправными действиями (бездействием) властных органов, в том числе ОМСУ, следует понимать поведение: а) нарушающее конкретные нормы права; б) противоречащее правовым принципам данной правовой системы, отрасли или института права, хотя бы это поведение и не

---

<sup>202</sup> Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2001. С. 319–323.

противоречило конкретной норме права<sup>203</sup>; в) совершенное в отсутствие правовых норм, позволяющих поступать подобным образом, или при наличии правовых норм, которые не подлежат применению в силу их несоответствия законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу; г) недобросовестное, хотя и соответствующее нормам права, но осуществляемое вопреки установленным целям.

При этом под нарушением норм или принципов права следует понимать несоблюдение лицом юридических обязанностей независимо от того, вытекают ли эти обязанности из запретов, предписаний или дозволений, являются ли они общими или конкретными.

Например, по информации прокурора г. Нижний Новгород, постановлением Главы администрации данного города было утверждено Положение о реестре закупок продукции по муниципальным контрактам г. Нижний Новгород, в котором был определен порядок формирования и ведения такого реестра. Прокуратурой на это постановление был принесен протест, поскольку порядок формирования и ведения реестра муниципальных контрактов, определенный в Положении о реестре закупок продукции по муниципальным контрактам г. Нижний Новгород, не может быть установлен ОМСУ. В силу действовавшего в спорный период времени п. 6 ст. 18 ФЗ от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>204</sup> указанный порядок устанавливался Правительством РФ, в связи с чем правовой акт был отменен. В другом случае, постановлением главы администрации г. Нижний Новгород были утверждены временные Правила благоустройства города, а в соответствии с п. 1 ч. 6 ст. 29 Устава города принятие правовых актов, устанавливающих правила, обязательные для исполнения на территории города, относится к полномочиям городской Думы. В результате принесенного протеста

---

<sup>203</sup> Грибанов В.П. Указ. соч. С. 326.

<sup>204</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон: [от 21.07.2005 № 94-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

временные Правила благоустройства были отменены<sup>205</sup>. Соответственно, в рассмотренных ситуациях после исправления недостатков актов поведение ОМСУ перестало соответствовать признаку неправомерности. В указанных примерах факт причинения вреда отсутствовал, но при причинении вреда актом ОМСУ потерпевший имел бы право на его полное возмещение.

Изложенное понимание противоправности действий в полной мере следует относить и к противоправности бездействия. Как бездействие, так и действие обладают одними и теми же внутренними признаками<sup>206</sup>. Бездействие представляет собой воздержание от совершения конкретного действия, т. е. такого действия, которое предписывалось совершить данному субъекту, вменялось ему в обязанность, но не было совершено. Оно, как и действие, может приводить к определенным вредным последствиям.

Ответственность за бездействие прямо предусмотрена в ст. 1069 ГК РФ: «Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия)... подлежит возмещению». Примером может служить в т. ч. неисполнение ОМСУ обязанностей по организации: теплоснабжения жилых домов; уборки территорий населенных пунктов от снега, мусора, и т. д. Так, судебным решением был установлен факт бездействия администрации Уссурийского городского округа Приморского края – она не исполнила (не обеспечила, не организовала исполнение) постановление главы муниципального образования г. Уссурийска и Уссурийского района: не возвела в жилом доме печь на месте существующего фундамента и не восстановила межквартирную перегородку между кухнями согласно проектной документации. Было признано, что указанное бездействие нарушает муниципальный правовой акт, а также субъективные права потерпевшего<sup>207</sup>, что является одним из условий возникновения обязанности муниципального образования по возмещению вреда.

---

<sup>205</sup> Никонов В.А. Презумпции соответствия нормативных актов Конституции и знания закона // Законность. 2011. № 2. С. 17–20 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>206</sup> Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности / Г.К. Матвеев. М., 1970. С. 26.

<sup>207</sup> Определение Верховного Суда РФ от 04.04.2012 № 56-В12-3 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

В цивилистике является общепризнанным правило, в соответствии с которым бездействие противоправно только тогда, когда существует установленная законом обязанность действовать. Как писал И.А. Покровский, «за пределами этих прямо предусмотренных законом случаев обязанности действовать в интересах других лиц не существует: каждый должен заботиться о своих интересах сам, и нет никакого основания привлекать к принудительному содействию других лиц»<sup>208</sup>.

Бездействие может и не сводиться к простой пассивности поведения ОМСУ, им может являться и неисполнение в установленном порядке обязанностей, возложенных на него. Так, решением Центрального районного суда г. Новокузнецка было признано незаконным бездействие ОМСУ муниципального образования «Новокузнецкий городской округ». Бездействие выразилось в том, что не были выполнены предусмотренные действующим законодательством обязанности по: включению улиц четырех поселков данного муниципального образования в перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения; обеспечению содержания и ремонта данных дорог; освещению, а также проведению их паспортизации<sup>209</sup>. Подобное пассивное поведение не имеет правового значения, если только не привело к причинению вреда. Так, арбитражным судом Оренбургской области был установлен факт причинения вреда имуществу потерпевшего противоправным бездействием ОМСУ, выразившимся в неосуществлении действий по надлежащему содержанию дорог, дорожных сооружений и технических средств организации дорожного движения, результатом которого стало получение механических повреждений транспортного средства потерпевшего при наезде на колодезь<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 2009. С. 279.

<sup>209</sup> Решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области 23.03.2012 по иску прокурора Кузнецкого района г. Новокузнецка о понуждении к совершению действий Комитета по управлению муниципальным имуществом г. Новокузнецка, Управления дорожно-коммунального хозяйства и благоустройства Администрации г. Новокузнецка, Комитета градостроительства и земельных ресурсов Администрации Новокузнецкого района. URL: <http://www.gcourts.ru/case/7319865> (дата обращения 01.08.2012).

<sup>210</sup> Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 20.09.2012 по делу № А47-7579/2012 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Противоправным является само нарушение субъективных гражданских прав. При этом не имеет значения, что именно послужило причиной неисполнения или ненадлежащего исполнения соответствующей обязанности должником, явилось ли оно результатом отсутствия контроля со стороны должника за надлежащим исполнением обязанности, нерадивости или некомпетентности его работников, допустивших пороки в исполнении обязанностей и т. д. Примером тому может служить приведенное выше решение суда, где был сделан вывод о несостоятельности доводов ОМСУ «относительно правомерности причин отказа в согласовании местоположения границ земельного участка, поскольку... в предмет доказывания по настоящему делу входит установление факта пропуска ответчиком сроков направления мотивированного отказа в предоставлении муниципальной услуги по согласованию местоположения границ земельного участка»<sup>211</sup>.

Неправомерность действий (бездействия) ОМСУ, в результате которых возможно причинение вреда, и, соответственно, привлечение его к ответственности, зависят от имеющихся у него функций и полномочий. Объем функций и полномочий ОМСУ определяет границы его возможного правомерного поведения, устанавливаемые законами и иными нормативно-правовыми актами, к которым, в частности, относятся уставы муниципальных образований, а также иные акты самого публичного органа. Исходя из анализа ФЗ о местном самоуправлении, полномочия ОМСУ могут быть подразделены на полномочия по решению вопросов местного значения и отдельные государственные полномочия. При исполнении указанного круга полномочий ОМСУ могут совершить противоправные действия (бездействие), причиняя вред охраняемым субъективным гражданским правам потерпевших.

Под вопросами местного значения в литературе традиционно понимаются такие вопросы, которые «прямо и непосредственно связаны с интересами жизни и быта населения, проживающего на соответствующей территории,

---

<sup>211</sup> Решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 26.04.2012 по делу № 2-2730/2012 по иску гражданки Бай В.И. к Комитету градостроительства и земельных ресурсов Администрации г. Новокузнецка о признании согласованным местоположения границ земельного участка. URL: <http://www.gcourts.ru/case/7319784> (дата обращения 01.08.2012).

причем последствия их решения ограничены этой территорией»<sup>212</sup>. С подобной трактовкой вполне возможно согласиться. Вместе с тем следует учитывать, что «местное значение» – понятие относительное, поскольку вопросы местного значения являются существенными не только для самих жителей муниципальных образований, но и для государства в целом, так как от благополучия и качества жизни населения конкретной территории зависит развитие всей страны. Вопросы местного значения – это то, что законодатель счел целесообразным делегировать на местный уровень реализации публичной власти и закрепил в ФЗ о местном самоуправлении. Перечень таких вопросов и объем полномочий по их регулированию не является стабильным: какие-то полномочия могут исключаться из этого перечня и переходить в ведение Российской Федерации или субъекта РФ, какие-то – наоборот. В случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения ОМСУ полномочий, находящихся в их ведении, возможно возникновение обязательств по возмещению вреда.

Основным предметом ведения местного самоуправления во всем мире является благоустройство местной территории (в широком смысле, как устройство на благо людей), ее социально-экономическое развитие и организация предоставления населению различных муниципальных услуг. В целом вопросы местного значения, отнесенные законодательством к предмету ведения местного самоуправления<sup>213</sup>, можно подразделить на две большие группы:

- вопросы, связанные с исполнением властных, регулирующих и контролирующих функций (формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, экологический контроль и др.);

---

<sup>212</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы / гл. ред. Орловский Ю.П., Тихомиров Ю.А. М., 1995. С. 185.

<sup>213</sup> См.: ст. ст. 14, 15 и 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

- хозяйственные вопросы, связанные с жизнеобеспечением поселений и оказанием муниципальных услуг населению, которые, в свою очередь, тоже можно дифференцировать на две подгруппы<sup>214</sup>.

Для первой подгруппы в законе употребляются термины «организация», «содержание», «обеспечение», что предполагает полную ответственность ОМСУ за их решение и частичное или полное финансирование из средств местных бюджетов<sup>215</sup>. Для другой же подгруппы используются термины «создание условий» и «участие», что предопределяет осуществление деятельности иными лицами, отсутствие обязательного бюджетного финансирования и возложение на ОМСУ лишь части ответственности за их решение<sup>216</sup>.

Решение ОМСУ хозяйственных вопросов, связанных с жизнеобеспечением поселений и оказанием муниципальных услуг населению, осуществляется путем размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд<sup>217</sup>. ОМСУ вправе выступать заказчиком в отношении работ, в т. ч., по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения и т.д. Они имеют право заключать договоры на строительство и ремонт объектов социальной инфраструктуры. Через муниципальный заказ данные органы организуют производство продукции, оказание услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения территории, выполнение других работ. Для этого ОМСУ используются собственные материальные и финансовые ресурсы. ОМСУ обязан осуществлять контроль в сфере закупок в установленном порядке.

---

<sup>214</sup> Бабун Р.В., Мусинова Н.Н. Система муниципального управления: учебник. СПб., 2007. С. 39–43.

<sup>215</sup> Например, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, содержание и строительство местных дорог, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, организация службы скорой медицинской помощи, организация библиотечного обслуживания населения и др.

<sup>216</sup> Например, создание условий для обеспечения населения услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания, для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры, массового отдыха, развития массовой физической культуры и спорта и др.

<sup>217</sup> Например: О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон [от 05.04.2013 № 44-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Определении от 02.07.2013 № 1049-О, к противоправному поведению лица следует отнести его внешне правомерное проявление, осуществляемое в пределах предоставленных ему полномочий и исполнение должностных обязанностей в соответствии с ними, но нарушающее субъективные права иных лиц. Противоправность поведения причинителя вреда в этом случае выражается в ненадлежащей организации деятельности подотчетных, подконтрольных лиц, осуществляющих соответствующие публичные функции, т.е. в поведении других должностных лиц, действия или бездействие которых обусловили нарушение субъективных гражданских прав потерпевшего. Законность действий (бездействия) органа государственной власти или должностного лица подлежит оценке «не только с точки зрения соблюдения пределов предоставленных им законом (т. е. формально определенных) полномочий, но и с точки зрения обоснованности таких действий, т. е. их соответствия конституционным требованиям справедливости, соразмерности и правовой безопасности»<sup>218</sup>.

Представляется, что муниципальные образования могут и должны нести ответственность по ст. 1069 ГК РФ за вред, причиненный неисполнением или ненадлежащим исполнением их органами своих полномочий при осуществлении вопросов местного значения, связанных с выполнением ими властных, регулирующих и контролирующих функций, а также хозяйственных вопросов в целях жизнеобеспечения поселений и оказания муниципальных услуг.

ОМСУ могут выполнять и полномочия, не связанные с вопросами местного значения. К ним относятся переданные (или делегированные) им государственные полномочия (ст. 19 ФЗ о местном самоуправлении, а также п. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

---

<sup>218</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 1049-О // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения 19.07.2013).

государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>219</sup>), в результате исполнения которых также возможно причинение вреда. В этом случае ОМСУ может осуществить только конкретные действия (бездействие) при предоставлении (исполнении) публичной услуги. Иных действий (бездействия) ОМСУ произвести не вправе, так как и нормативно-правовое регулирование, и финансирование сохраняются у того публичного образования, которое осуществило делегирование полномочия по предоставлению (исполнению) услуги, что подтверждает и практика<sup>220</sup>.

Целевой характер деятельности ОМСУ может приводить к тому, что они вынуждены принимать на себя осуществление отдельных государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 ФЗ о местном самоуправлении. В частности, ОМСУ имеют право на создание музеев, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, совершение нотариальных действий в случае отсутствия нотариуса и др., если государственные органы этого не сделали. Причем в данном случае вопрос о дополнительном финансовом обеспечении этих «добровольных государственных мандатов» законодателем не ставится. В результате допущения правовой возможности исполнения отдельных государственных полномочий без надлежащего делегирования размываются принципы разграничения ответственности между уровнями власти, осуществляется финансирование деятельности, не являющейся обязательной для ОМСУ. Кроме того, при столь масштабном осуществлении на муниципальном уровне государственных полномочий повышается вероятность:

- нарушения субъективных прав граждан вследствие неисполнения (не предоставления государственной услуги) либо исполнения государственных полномочий неквалифицированными работниками с нарушениями, ошибками. Например, неправильно составленное завещание, удостоверенное на

---

<sup>219</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>220</sup> См. наприм.: Постановление Президиума ВАС РФ от 11.09.2012 N 3790/12 по делу N А64-4136/2011// Консультант Плюс: справ.-прав. система.

основании ст. 37 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате главой местной администрации поселения, или специально уполномоченным должностным лицом ОМСУ поселения, или главой местной администрации муниципального района, или специально уполномоченным должностным лицом ОМСУ муниципального района<sup>221</sup>;

- принятия ОМСУ решений, не соответствующих природе и характеру местного самоуправления как специфичного уровня публичной власти, а являющихся прерогативой исключительно государственной власти. Необходимо также учитывать, что, исходя из конституционных положений, полномочия ОМСУ – это либо полномочия по вопросам местного значения, либо делегированные отдельные государственные полномочия; каких-либо дополнительных полномочий Конституция РФ не предусматривает.

Из изложенного следует, что если муниципальное образование поручает ОМСУ осуществление отдельных государственных полномочий, не переданных ему в соответствии со ст. 19 ФЗ о местном самоуправлении, а ОМСУ причиняет при этом вред, ответственность должно нести то публичное образование, которое было обязано осуществлять или нормативно-правовое регулирование или финансирование или непосредственное исполнение публичной услуги. Противоправность в этом случае выражается в бездействии или в неосуществлении публичным (не муниципальным) образованием собственных полномочий.

Ответственность за причинение вреда противоправным поведением ОМСУ по выполнению делегированных (как возложенных, так и не возложенных на него) полномочий не может нести муниципальное образование, так как лицом, ответственным за причинение вреда в этом случае может быть только то публично-правовое образование, которое передало (или должно было передать) свои полномочия.

---

<sup>221</sup>Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. Верхов. Совета Рос. Федерации 11.02.1993 № 4462-1, в ред. от 03.07.2016) // Ведомости Совета народ. депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1993. N 10. Ст. 357; Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (Ч. II). Ст. 4293.

ОМСУ могут обладать дискреционными полномочиями, т. е. возможностью свободного усмотрения (в рамках, установленных законом) при принятии решений. Так, в соответствии с подп. 4 п. 1 ст. 17 ФЗ о местном самоуправлении, они вправе устанавливать тарифы на услуги и работы, предоставляемые и выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами. Там, где применительно к деятельности властных органов в нормативных актах используются формулировки «принимать необходимые меры», «своевременно реагировать», «по возможности», «существенно» и т.п., имеет место дискреционность. По словам С.Ю. Рипинского, «сама концепция дискреционной административной власти предполагает наличие права выбора более чем одного из возможных вариантов поведения, вследствие чего возникает место для различных мнений о том, какому из вариантов должно быть отдано предпочтение»<sup>222</sup>. Однако дискреционные полномочия – это возможность выбора из нескольких законных или правомерных вариантов возможного поведения, т. е. любой из выбранных вариантов должен быть осуществлен в границах правомерного поведения, что, соответственно, свидетельствует об отсутствии такого условия как противоправность, необходимого для привлечения к гражданско-правовой ответственности.

Следовательно, противоправное поведение ОМСУ, как условие ответственности ст. 1069 ГК РФ, может подразделяться на неправомерные действия (бездействия), предусмотренные как нормами гражданского права, так и нормами иных отраслей права, совершаемые:

- а) от собственного имени в целях осуществления казенным учреждением обычных оперативно-хозяйственных функций;
- б) от имени муниципального образования в целях осуществления его оперативно-хозяйственных функций;

---

<sup>222</sup> Цит. по: Рипинский С.Ю. Состав правонарушения как основание имущественной ответственности государства за причинение вреда предпринимателям // Правоведение. 2001. № 6. С. 86–97.

в) от имени муниципального образования в целях осуществления его публичной деятельности;

г) от имени Российской Федерации, субъекта РФ в целях осуществления делегированных полномочий.

Подробно представить границы неправомерного поведения ОМСУ сложно в связи с большим спектром возможного правомерного поведения, определяемого, по сути, неограниченным количеством нормативно-правовых актов, действующих на территории РФ и регулирующих деятельность публичных органов<sup>223</sup>.

### **3.2. Иные общие условия возникновения обязательства вследствие причинения вреда органами местного самоуправления**

Как уже говорилось ранее, одним из обязательных условий возникновения деликтной ответственности, в том числе, за действия ОМСУ, является наличие вреда. Закон не дает легального определения понятия «вред». В теории гражданского права цивилисты используют такие категории как «вред», «ущерб», «убытки». Традиционно эти термины связаны с понятием потери, утраты чего-либо в результате действия (бездействия) как самого лица, несущего убытки, так и других лиц либо иного воздействия.

Из анализа мнений различных авторов следует, что под вредом понимаются те отрицательные последствия, которые наступают при нарушении или ущемлении принадлежащих потерпевшему имущественных

---

<sup>223</sup> См. напр.: Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон [от 25.10.2001. № 136-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147; Основы законодательства Российской Федерации о культуре: федер. закон [от 09.10.1992 № 3612-1] // Российская газета. 1992. 17 нояб.; Водный кодекс Российской Федерации: федер. закон: [от 03.06.2006 № 74-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381; Лесной кодекс Российской Федерации: федер. закон [от 04.12.2006 № 200-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2006. № 50. Ст. 5278; Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон [от 29.12.2004 № 190-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16; Жилищный кодекс Российской Федерации: федер. закон [от 29.12.2004 № 188-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14; О пожарной безопасности: федер. закон [от 21.12.1994 № 69-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649; Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон [от 21.11.2011 № 323-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724; О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон [от 26.12.2008 № 294-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федер. закон [от 04.12.2007 № 329-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242; и др.

или личных неимущественных прав и благ<sup>224</sup>. В широком понимании вред – это всякое умаление охраняемого правом блага, в том числе и затруднительность осуществления права, возникшая из-за незаконных действий органа власти<sup>225</sup>. Если же рассматривать вред как условие возникновения деликтного обязательства, то вред – это не само нарушение права или блага, а именно неблагоприятные последствия такого нарушения<sup>226</sup>.

В гражданском праве различают два основных вида вреда: имущественный и моральный. Одним из способов возмещения вреда или отрицательных последствий правонарушения является возмещение причиненных убытков. Исходя из смысла п. 2 ст. 15 ГК РФ, различаются расходы, произведенные до нарушения права, и расходы, произведенные после его нарушения. Первые, являясь обычными расходами, например, по надлежащему содержанию имущества как до, так и после причинения ему вреда в результате неправомерных действий причинителя, не относятся к убыткам, являющимся следствием правонарушения, и, соответственно, возмещению не подлежат.

Под вредом в обязательствах вследствие причинения вреда ОМСУ, следует понимать неблагоприятные последствия (изменения), которые происходят при нарушении или ущемлении имущественных или личных неимущественных прав и благ в сфере потерпевшего – гражданина, юридического лица или публичного образования. В состав имущественного вреда подлежат включению, при наличии причинно-следственной связи, в т. ч. будущие расходы потерпевшего в целях восстановления имущественных последствий нарушения, а также уплаченные должником пени, штрафы и неустойки.

Следовательно, вред как общее условие гражданско-правовой ответственности – понятие собирательное.

---

<sup>224</sup> Звеков В.П. Обязательства вследствие причинения вреда в коллизионном праве. М., 2007 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.; Иоффе, О.С. Ответственность по гражданскому праву. Л., 1955. С. 203; Красавчиков О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М., 1966. С. 158; Новицкий И.Б., Лунц Л.А. Указ. соч. С. 365; Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 396; Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда. Комментарий. М., 2000 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>225</sup> Ерохова М.Г. Условия ответственности казны за незаконные действия органов власти. Проблемы толкования норм ГК РФ в практике Верховного Суда РФ за 2017 г. // Закон. 2017. № 10. С. 59.

<sup>226</sup> Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 58.

При наличии противоправного поведения и вреда в деликтных отношениях всегда должна присутствовать причинно-следственная связь между ними. Такая связь является общим условием возникновения обязательства по возмещению вреда, в т. ч. причиненного ОМСУ.

Присутствие причинной связи имеет определяющее значение для возникновения обязательства из причинения вреда. Имеющаяся судебная практика свидетельствует, что необходимым условием ответственности является наличие прямой причинной связи между полученным потерпевшим вредом и неправомерными действиями причинителя<sup>227</sup>, её отсутствие - безусловное основание к освобождению должника от обязанности по возмещению вреда.

Само по себе установление факта незаконности действий (бездействия) органов публичных образований и их должностных лиц еще не означает, что данное действие (бездействие) явилось непосредственной причиной возникновения у кредитора убытков. Кредитору необходимо доказать присутствие непосредственной причинно-следственной связи между незаконным поведением публичной власти и возникновением убытков. При этом противоправность акта публичной власти может быть признана судом не прямой (непосредственной) причиной возникшего у кредитора вреда, а сопутствующим условием<sup>228</sup>.

Причинная связь является единственным элементом состава правонарушения, в котором оценивается поведение людей, вступающих в социальные отношения, и именно тем соединительным началом, стыкующим публичное действие и частное последствие в механизме включения ответственности за вред, причиненный властью<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа 09.03.2000 по делу № Ф08-393/2000-114А // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>228</sup> Постановление ФАС СЗО от 13.02.2007 по делу № А56-31895/2005 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Постановление ФАС СЗО от 19.06.2007 по делу № А05-516/2005-2 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>229</sup> Нешатаева Т.Н. Решения Европейского суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику: моногр. М., 2013. 304 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Достижения доктрины на современном этапе ее развития о причинно-следственной связи между противоправным поведением причинителя вреда и вредом были обобщены В.А. Беловым<sup>230</sup>. В результате такого обобщения было выявлено, что причинно-следственная связь должна отвечать следующим условиям: 1) противоправное поведение должно предшествовать по времени факту возникновения вреда; 2) причинно-следственная связь должна непосредственно увязывать друг с другом противоправное поведение и вред; 3) связь между противоправным поведением и вредом должна существовать объективно; 4) связь между противоправным поведением и вредом должна проявить себя конкретно.

При возмещении вреда, причиненного ОМСУ в результате совершения (издания) не соответствующего закону акта, необходимо наличие причинной связи между:

- нормативным определением необходимого правомерного поведения ОМСУ и совершением (изданием) акта, не соответствующего закону;
- совершением (изданием) не соответствующего закону акта и нарушением субъективных прав;
- воздействием вредных свойств совершенного (изданного) не соответствующего закону акта и вредом.

Так, по одному из дел судом была установлена незаконность бездействия органа власти, выразившаяся в несвоевременном принятии решения о приватизации земельного участка, могущая повлечь за собой взыскание за счет казны публичного образования убытков, причиненных исполнением обязанности публичного органа власти с нарушением срока. Установление судом отсутствия причинно-следственной связи между бездействием публичного органа власти и наступившими последствиями в виде расходов по внесению арендной платы привело к отказу в возмещении вреда<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Белов В.А. Гражданское право. Общая часть. Т. II. Лица, блага, факты: учебник. М., 2011. С. 884–885.

<sup>231</sup> Определение ВАС РФ от 17.12.2010 № ВАС-16479/10 по делу № А01-941/2009 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Если ОМСУ делегированы полномочия, и вред причинен ненадлежащим исполнением либо неисполнением таких полномочий, необходимо выявление причинной связи между:

1) нормативным определением необходимого правомерного поведения органа, обязанного делегировать свои полномочия, и поведения, не соответствующего закону;

2) нормативным определением необходимого правомерного поведения органа, обязанного делегировать свои полномочия ОМСУ, и нормативным определением необходимого правомерного поведения ОМСУ по исполнению делегированных полномочий;

3) нормативным определением необходимого правомерного поведения ОМСУ и ненадлежащим исполнением (неисполнением) делегированных полномочий;

4) ненадлежащим исполнением (неисполнением) делегированных полномочий и нарушением субъективных прав;

5) воздействием вредных свойств ненадлежащего исполнения (неисполнения) делегированных полномочий и вредом.

ОМСУ, как любой орган публичного образования, выполняет определенные публичные полномочия. Как уже говорилось ранее, всякое полномочие органа публичной власти включает в себя три составляющих: нормативно-правовое регулирование, финансирование и реальное предоставление (исполнение) услуг<sup>232</sup>. Структура государственного управления в Российской Федерации сформирована таким образом, что полномочия могут быть разделены и принадлежать, соответственно, Российской Федерации, её субъекту или муниципальному образованию. Так, например, нормативно-правовое регулирование конкретных отношений является полномочием государственных органов РФ, финансирование этих отношений – полномочием государственных органов субъекта РФ, а реальное же предоставление (исполнение) таких услуг является полномочием ОМСУ.

---

<sup>232</sup> Система муниципального управления: учебник / под ред. В.Б. Зотова. СПб., 2007. С. 43.

Ответственность по ст. 1069 ГК РФ возможна при нарушении, как минимум, одного из предоставленных полномочий. Так, например, по одному из проанализированных гражданских дел судом было установлено, что полномочиями в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения обладают как Российская Федерация, так и её субъекты, а осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий являются расходными обязательствами только субъектов Российской Федерации. Осуществление мероприятий по строительству нового скотомогильника не могло являться обязанностью ОМСУ, а значит, отсутствовала и причинно-следственная связь между бездействием ОМСУ и вредными последствиями<sup>233</sup>. Следовательно, между бездействием ОМСУ, выразившимся в отсутствии строительства нового скотомогильника, и причинением вреда причинно-следственная связь могла быть, и, соответственно, могла возникнуть гражданско-правовая ответственность по возмещению вреда, если бы у муниципального образования были полномочия либо по нормативно-правовому регулированию, либо по финансированию, либо по реальному предоставлению (исполнению) услуг. А так как указанные полномочия распределены между Российской Федерацией и её субъектами, для исключения своей ответственности именно они должны доказать наличие причинно-следственной связи между принятием решения о возложении на ОМСУ отдельных государственных полномочий и его бездействием.

Таким образом, если вред причинен неисполнением обязанностей ОМСУ в связи с отсутствием (неполнотой) финансирования или нормативно-правового регулирования, подлежит привлечению к ответственности то публично-правовое образование, обязанностью которого было надлежащее финансирование или нормативно-правовое регулирование, но оно не осуществило это. Следовательно, при причинении вреда ОМСУ неисполнением обязанностей по реализации делегированных полномочий, должником в обязательстве вследствие причинения вреда ОМСУ будет или

---

<sup>233</sup> Определение Верховного Суда РФ от 26.10.2011 № 59-В11-9 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

муниципальное образование, или Российская Федерация, или субъект Российской Федерации, т. е. то публичное образование, неправомерное поведение которого было причиной неисполнения публичных обязанностей ОМСУ.

Установленный факт противоправности поведения ОМСУ и их должностных лиц может не находиться в причинной связи с причинением потерпевшему вреда. Непосредственной причиной причинения вреда даже при наличии противоправности поведения властного органа может быть и поведение самого потерпевшего.

При отсутствии причинной связи между противоправными действиями властного органа и ущербом суды отказывают в возмещении вреда<sup>234</sup>. Например, в правоприменительной практике встречаются случаи обращений в суд с исками о возмещении вреда, где имущественные потери были в прямой причинной связи с действиями самих потерпевших. Так, например, Определением Верховного Суда РФ от 05.05.2015 № 306-ЭС15-518 по делу № А12-31892/2012<sup>235</sup> было установлено, что убытки потерпевшего явились прямым следствием непринятия ОМСУ мер к установлению экономически обоснованного норматива потребления тепловой энергии в спорный период. Одновременно был признан несостоятельным довод причинителя вреда о грубой неосторожности потерпевшего, так как его активные последовательные действия, направленные на уменьшение размера убытков, выразившиеся в неоднократных попытках изменить норматив потребления в административном порядке и его обжалование в судебном порядке, свидетельствуют об отсутствии грубой неосторожности в его действиях. В другом примере, проявление грубой неосторожности потерпевшим в виде небрежного отношения к имуществу, вышедшему из его владения, и непринятие им своевременных мер для его истребования из чужого незаконного владения, в итоге содействовало возникновению вреда в виде

<sup>234</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 18.03.2003 № 10890/02 по делу № А65-2130/2000-СГ2-3 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>235</sup> Определение Верховного Суда РФ от 05.05.2015 № 306-ЭС15-518 по делу № А12-31892/2012// Консультант Плюс: справ.-прав. система.

убытков и увеличению его размера. Указанное повлекло при наличии факта неправомерности в действиях должностных лиц, уменьшение судом размера возмещения причиненного вреда<sup>236</sup>. Следовательно, грубая неосторожность потерпевшего, способствовавшая наступлению неблагоприятных для него экономических последствий, может послужить основанием уменьшения размера возмещения вреда, причиненного незаконными действиями властных органов (ст. 1083 ГК РФ).

Субъективным условием возникновения обязательства из причинения вреда ОМСУ является вина. Постановлением Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 № 1-П определено, что наличие вины – общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно<sup>237</sup>.

Особенностью вины в гражданском праве является то, что форма вины причинителя вреда, по общему правилу, не влияет на размер ответственности и квалификацию правонарушения. В связи с этим вина в гражданском праве не является мерой ответственности, и вне зависимости от её формы причинитель обязан полностью возместить вред<sup>238</sup>.

По мнению большинства цивилистов, вина представляет собой сознательное и осознанное психическое отношение причинителя вреда к своему противоправному поведению и его результату, проявляющееся в пренебрежении или безразличии к интересам государства и общества и, соответственно, в выборе противоправного, антисоциального варианта поведения. Помимо этого, составляющей вины выступает отношение самого

---

<sup>236</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 29.03.2011 № 14415/10 по делу № А12-2383/2009 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>237</sup> По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 25.01.2001 № 1-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2001. № 3 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>238</sup> Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 80.

общества к правонарушителю и его поведению, однако приоритет при характеристике вины отдается первому признаку<sup>239</sup>.

Гражданское законодательство содержит правило о презумпции вины лица, причинившего вред. Причинитель вреда всегда считается виновным, пока не докажет обратного. Данная презумпция установлена, в первую очередь, в интересах наименее защищенной (и добросовестной) стороны, которой чаще всего является потерпевший, который освобождается от обязанности доказывать вину причинителя вреда. Потерпевшему достаточно доказать лишь сам факт причинения вреда и размер понесенных им убытков. Причинитель же, в свою очередь, вправе доказывать, что его вина в причинении вреда отсутствовала.

В соответствии с позицией Г.К. Матвеева вина, являясь понятием, применимым только к человеку, сводит её к простой сумме индивидуальных провинностей работников организации. По его мнению, признание вины конкретного работника виной самой организации ведет к механическому противопоставлению правомерной деятельности юридического лица неправомерной, к отрыву деликтной ответственности юридического лица от договорной, хотя обе они базируются на противоправных и виновных действиях (бездействии) его органов и работников<sup>240</sup>.

С подобным суждением вполне справедливо не соглашаются другие авторы, отмечающие, что необходимость учитывать различия, существующие в психологических основах правомерной и противоправной деятельности юридического лица, о которых говорилось выше, не означает их противопоставления<sup>241</sup>. Если исходить из того, что только правомерные действия работников являются действиями самой организации, а неправомерные действия таковыми не являются, то соответствующие нормы закона были бы лишены всякого смысла. Служебные, должностные действия

---

<sup>239</sup> Шепель Т.В. Особенности гражданско-правовой ответственности причинителя вреда с психическим расстройством. Кемерово, 2005. С. 72.

<sup>240</sup> Матвеев Г.К. Основание гражданско - правовой ответственности. М., 1970. С. 236–240.

<sup>241</sup> Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 84; Тебряев А.А. Вина причинителя вреда в деликтных обязательствах // Юрист. 2002. № 3 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

работника, которые он может совершить именно в качестве работника данной организации, следует рассматривать как действия самой организации. Поскольку правонарушения и причиненный ими вред являются результатом ненадлежащего осуществления своей деятельности юридическим лицом (воплощенной в служебных действиях его работников), последнее за них и отвечает.

Всякий субъект гражданского права – гражданин, юридическое лицо или публичное образование – обязан действовать добросовестно, с определенной степенью заботливости и осмотрительности, которая от него требуется по характеру обязательства и условиям гражданского оборота. По общему правилу, закон учитывает сам факт нарушения, а не мотивы действий лица, причиняющего вред, результатом которых стало это нарушение. Исключение могут составлять случаи нарушения закона в силу невозможности исполнения обязанности. Однако и в этом случае оценка поведения причинителя вреда будет иметь правовое значение только при представлении им доказательств, подтверждающих наличие установленных законом оснований освобождения от ответственности за нарушение обязанности (к примеру, непреодолимой силы). В соответствии со ст. 416 ГК РФ обязательство прекращается невозможностью исполнения, если оно вызвано обстоятельством, за которое ни одна из сторон не отвечает. Если же ответственность должника ставится в зависимость от вины, то он должен доказать, что его действия соответствовали той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, и им были исчерпаны все возможные меры для надлежащего исполнения обязательства (п. 1 ст. 401 ГК РФ), либо, что нарушение прав кредитора произошло по вине третьих лиц. Не проявление должной внимательности, осмотрительности, заботливости в теории права относят к неосторожной форме вины<sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup> Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам: Теория и судебная практика. С. 38; Пашенцев Д.А., Гарамита В.В. Вина в гражданском праве: моногр. М., 2010. С. 102–114.

Исходя из п. 1 ст. 401 ГК РФ степень внимательности, заботливости, предусмотрительности субъекта определяется характером соответствующего вида деятельности и особенностями осуществляющего ее субъекта<sup>243</sup>. Так, Б.С. Антимонов подчеркивал, что требования, которые могут быть предъявлены к лицу, вытекают из свойств выполняемого им дела<sup>244</sup>.

В целях настоящего исследования категории «выполняемое дело» соответствует публичная, административная и хозяйственная деятельность ОМСУ, их функции и полномочия. Деятельность ОМСУ направлена на исполнение законов и иных нормативно-правовых актов, а если в их роли выступает представительный ОМСУ – издание подзаконных актов.

Это определяет смысл существования и деятельности данных органов и их должностных лиц. В этой связи следует поддержать мнение С.Ю. Рипинского о том, что знание нормативно-правовых и иных актов является обязательным условием нормального функционирования органов публичной власти<sup>245</sup>, в том числе ОМСУ. Тезис о знании требований закона ОМСУ и их должностными лицами приобретает определяющее значение для разрешения вопроса о вине, поскольку осознание противоправности своих действий (бездействия) является существенным элементом вины<sup>246</sup>, характеризующим ее интеллектуальный аспект. Если лицо осознает противоправность совершаемого деяния, то его вина очевидна. Осведомленность или знание закона является обязательным требованием, предъявляемым к должностным лицам всех органов власти. Оно делает практически неизбежным осознание ими противоправности при совершении незаконного деяния. В теории не вызывает никаких сомнений, что при совершении должностным лицом противоправных действий вина присутствует практически всегда<sup>247</sup>.

---

<sup>243</sup> Смирнов, В. Т., Собчак, А. А. Указ. соч. С. 80.

<sup>244</sup> Антимонов, Б.С. Значение вины потерпевшего при гражданском правонарушении. М., 1950. С. 101.

<sup>245</sup> Рипинский, С.Ю. Состав правонарушения как основание имущественной ответственности государства за причинение вреда предпринимателям // Правоведение. 2001. № 6. С. 86–97.

<sup>246</sup> См., напр.: Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам: Теория и судебная практика. С. 38–39; Матвеев, Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. М., 1970. С. 259 и др.

<sup>247</sup> Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. СПб., 2013. 374 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

При вине отсутствует так называемый порок воли, поскольку правонарушитель сознательно и осознанно выбирает противоправный вариант поведения<sup>248</sup>. Тем более не может быть порока воли у таких субъектов как ОМСУ и их должностные лица. На практике должностное лицо ввиду отдельных обстоятельств может не понимать наличия факта противоправности совершаемых им действий, однако в силу своего служебного положения такое лицо, как правило, должно и может его осознавать.

Таким образом, вина ОМСУ при совершении им противоправных действий, причинивших вред субъективным правам потерпевшего, предполагается, если причинитель не докажет обратного (п. 2 ст. 401 и п. 2 ст. 1064 ГК РФ). Так, не будет вины соответствующего ОМСУ в причинении вреда, если он докажет, например, что нарушение срока выдачи какого-либо разрешения на строительство, ввод в эксплуатацию определенного объекта и т. п. вызвано пожаром, землетрясением, выходом из строя оборудования и иными причинами, не связанными с виной властного органа.

Достаточность установления противоправности поведения причинителя вреда, наличия вреда и причинно-следственной связи между ними (ст. 1069 ГК РФ) в целях возмещения вреда, причиненного ОМСУ, подтверждается судебной практикой. Так, при рассмотрении споров о возмещении вреда, причиненного ОМСУ или их должностными лицами, суды руководствуются презумпцией вины, и вопрос о ее наличии не исследуют. После установления в конкретном случае причинной связи между действиями (бездействием) причинителя и вредом и непредставлении доказательств невиновности таких органов суды удовлетворяют требования потерпевших. Примером тому может служить позиция, в соответствии с которой ответственность за действия должностных лиц, предусмотренная ст. ст. 16 и 1069 ГК РФ, наступает при совокупности таких условий, как: противоправность действий (бездействия)

---

<sup>248</sup> Шепель Т.В. Деликт и психическое расстройство: цивилистический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2006. С. 28.

должностного лица, наличие вреда и причинно-следственная связь между действиями причинителя вреда и наступившими у истца неблагоприятными последствиями<sup>249</sup>.

Тесная связь противоправности и вины при причинении вреда публичными органами, в том числе ОМСУ, оценивается теоретиками неоднозначно. Так, по мнению некоторых исследователей, в таких случаях либо наблюдается смешение понятий противоправности и вины, которое возможно при объективном подходе к пониманию вины<sup>250</sup>, либо происходит размывание границ между противоправным поведением и виной<sup>251</sup>, либо противоправность и вина как условия деликтной ответственности публичного образования сливаются воедино<sup>252</sup>. Виновными должны считаться любые действия властных органов и их должностных лиц, если они являются незаконными. Это следует из того, что вред причиняется не фактическим, а юридическим действием, незаконность которого обычно уже сама по себе свидетельствует о наличии вины того лица, которое его совершило<sup>253</sup>. Вопрос об установлении вины сводится к вопросу выявления нарушения правовых норм.

Вместе с тем неразрывная связь противоправности и вины не должна приводить к их отождествлению. Вина характеризует лишь субъективное отношение правонарушителя к своему поведению. Само противоправное поведение и его последствия – это выраженный вовне объективный результат такого отношения<sup>254</sup>. Из этого следует, что вред причиняется ОМСУ именно по вине ОМСУ и его должностных лиц.

<sup>249</sup> См. напр.: Определение ВАС РФ от 24.10.2008 № 13254/08 по делу № А32-28/2008-20/2 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; или Постановление ФАС Дальневосточного округа от 14.06.2006, 06.06.2006 № Ф03-А24/06-1/1703 по делу № А24-2747/05-18 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>250</sup> Бабаев А.Б. Гражданское право: Актуальные проблемы теории и практики: сб. очерков / под. общ. ред. В.А. Белова. М., 2007. С. 884; Фоноберов Л.В. Особенности категории вины в обязательствах вследствие причинения вреда: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 50.

<sup>251</sup> Пашенцев Д.А., Гарамита, В.В. Указ соч. С. 71.

<sup>252</sup> Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам: Теория и судебная практика. СПб., 2006. С. 39; Михайленко О.В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов/н/Д., 2007. С. 9.

<sup>253</sup> Анцыгина Е.И. Ответственность государства за вред, причиненный субъектам предпринимательской деятельности в результате издания не соответствующего закону акта государственного органа // URL: [www.edu.ru/doc/document](http://www.edu.ru/doc/document).

<sup>254</sup> Шепель Т.В. Особенности гражданско-правовой ответственности причинителя вреда с психическим расстройством (теоретические аспекты). Кемерово, 2005. С. 61; Матвеев Т.К. Указ. соч. С. 175; Тархов В.А. Указ. соч. С. 74.

Отдельного внимания заслуживает позиция некоторых авторов, по мнению которых для квалификации правоотношений по ст. 1069 ГК РФ и оценки поведения органа власти в целях взыскания с публичного образования вреда вполне достаточно вообще только трех условий. Так, по мнению Т.Н. Нешатаевой, для включения механизма ответственности публичного органа достаточно действия (бездействия) чиновника, возникшего ущерба и причинной связи<sup>255</sup>. Следует иметь в виду и позицию А.К. Губаевой, в соответствии с которой «если установлено, что причинивший вред акт власти не является правомерным, суд фактически закрывает проблему вины, и не вдается в специальное исследование доказательств невиновности»<sup>256</sup> властного органа. Ответственность, регулируемая ст. 1069 ГК РФ, по сути, становится ответственностью независимо от вины при формальном признании ее необходимости. По мнению названного автора, вина давно локализуется в области ответственности физических лиц, в сфере регрессных и некоторых других обязательств, в практике российских судов признание в установленном порядке незаконности акта власти расценивается как установление виновности делинквента<sup>257</sup>. Таким образом, указанными авторами полностью исключается вина как одно из условий возмещения вреда властным органом.

Важно отметить, что вина не во всех случаях причинения вреда органами публичной власти является обязательным условием ответственности. Так, при причинении вреда незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда вред возмещается независимо от вины соответствующих должностных лиц (п. 1 ст. 1070 ГК РФ). Финансирование указанных органов осуществляется из федерального бюджета в объемах, утвержденных законом о государственном бюджете на соответствующий период, строго по кодам бюджетной классификации и в

---

<sup>255</sup> Нешатаева Т.Н. Решения Европейского суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику: моногр. М., 2013. 304 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>256</sup> Губаева А.К. Возмещение государством вреда, причиненного актами власти, и векторы континентального развития деликтного права // Закон. 2017. № 10. С. 78.

<sup>257</sup> Губаева А.К. Возмещение государством вреда, причиненного актами власти, и векторы континентального развития деликтного права // Закон. 2017. № 10. С. 80.

соответствии с нормативными актами. Контроль и обеспечение их деятельности является полномочием органов государственной власти РФ. Поскольку в полномочия ОМСУ не включены ни финансирование, ни контроль, ни организация, ни, тем более, реализация функций, осуществляемых должностными лицами органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, ответственность независимо от вины, предусмотренная п. 1 ст. 1070 ГК РФ, не может возлагаться на ОМСУ.

Исходя из анализа деятельности ОМСУ – причинителей вреда, а также противоправности их поведения, следует, что ОМСУ, причиняя вред, фактически выполняют функции соответствующего публичного образования, в т. ч. при делегировании им определенных полномочий. Осуществляя их, соответствующие органы выступают исключительно от имени публичного образования. Следовательно, лицом, ответственным за причиненный вред, будет являться то публичное образование, которое делегировало свои полномочия.

Таким образом, при выявлении вины как условия возникновения обязательства из причинения вреда ОМСУ, необходимо оценивать не только поведение ОМСУ и его должностных лиц. Подлежит установлению также вина того лица, чьи полномочия подлежали исполнению, но исполнялись ненадлежащим образом или не исполнялись вообще. Таким лицом выступает именно публичное образование, и его вина в этом случае состоит в том, что при передаче определенных полномочий не были осуществлены либо осуществлялись ненадлежащим образом: а) финансирование их исполнения; б) организация передачи делегированных полномочий (в т. ч. путем издания соответствующего акта); в) регламентация порядка действий при их осуществлении; г) обучение (при необходимости) персонала лица, осуществляющего такие полномочия; д) контроль надлежащего исполнения делегированных полномочий. Правовую возможность подобного понимания вины уполномоченного публичного, в том числе муниципального, образования предоставляет позиция Конституционного Суда РФ. Так, в

Определении от 02.07.2013 № 1049-О<sup>258</sup> указано, что правовой оценке подлежат действия не только того должностного лица, непосредственно причинившего вред, но и других должностных лиц, действия или бездействие которых обусловили его причинение. Представляется, что под правовой оценкой поведения лиц, участвующих в конкретном правоотношении, понимается выявление всех условий ответственности за причинение вреда, в том числе вины его причинителя.

Следовательно, причинение вреда ОМСУ может быть осуществлено не только по вине ОМСУ и их должностных лиц, но и по вине органов иных публичных образований и их должностных лиц.

Применяя категории «внимательность», «заботливость», «предусмотрительность» к оценке поведения субъектов (п. 1 ст. 401 ГК РФ), возможно выявить вину причинителя вреда – ОМСУ в форме неосторожности. Понятие вины юридического лица тесно связано с понятием организации (устройства) его надлежащей деятельности, которая не должна причинять вред субъективным правам других лиц. Помимо надлежащей организации деятельности юридического лица необходимым является также и надлежащее её исполнение. В этом случае вина юридического лица будет проявляться либо в ненадлежащем исполнении обязанностей, либо в ненадлежащей организации его деятельности.

В этой связи представляется интересной позиция Л.А. Лунца, согласно которой ответственность юридического лица за свою вину принимает форму его ответственности за упущения своих служащих<sup>259</sup>. Р.О. Халфина полагала, что неисполнение обязанностей по организации деятельности юридического лица составляет его собственную вину<sup>260</sup>. По мнению С.Н. Братуся, на юридическое лицо возлагается ответственность за вред, причиненный конкретным исполнителем при осуществлении им служебных обязанностей,

---

<sup>258</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 1049-О // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения 19.07.2013).

<sup>259</sup> Новицкий И.Б., Лунц Л.А. Указ. соч. С. 354.

<sup>260</sup> Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 211.

если деятельность не была надлежащим образом организована<sup>261</sup>. Г.К. Матвеев отмечал, что юридическое лицо признается виновным, если действия совершают и органы, организующие деятельность, и лица, ее исполняющие<sup>262</sup>.

Судебная практика в целях выявления отношения причинителя вреда к результату своего противоправного поведения устанавливает наличие или отсутствие его вины путем определения, должным (надлежащим) ли образом была организована деятельность исполнителя<sup>263</sup>.

Муниципальное образование имеет возможность выбирать своих работников. Фактически, делая соответствующий выбор при заключении договоров, оно обязано нести ответственность за такой выбор, за неподобающее исполнение либо организацию деятельности юридического лица в случае причинения вреда выбранным им работником. Надлежащим должником в обязательстве из причинения вреда ОМСУ является публичное образование. Это обусловлено тем, что именно оно: либо не должным образом организовало выбор служащих; либо не подготовило соответствующим образом уже выбранных служащих к исполнению возложенных на них обязанностей; либо не осуществило надлежащим образом организацию их деятельности; либо не предприняло мер по обеспечению методической помощи в осуществлении деятельности, которую на них возложило; либо не обеспечило служащих необходимой, достоверной и объективной информацией, в целях осуществления ими возложенных на них полномочий. Следовательно, муниципальное образование в лице ОМСУ, не предпринявшее всех необходимых мер по надлежащей организации порученного дела, в результате чего причинен вред, виновно в его причинении.

Вина юридического лица, проявляющаяся либо в ненадлежащем исполнении обязанностей, либо в ненадлежащей организации его деятельности, невозможна без персональных или коллективных действий

---

<sup>261</sup> Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 211–212.

<sup>262</sup> Матвеев Г.К. Вина в советском гражданском праве. Киев, 1955. С. 225.

<sup>263</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 01.11.2012 № 2008-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 3; Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2011 № 115-О-О // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.08.2006 № 17АП-212/2006-ГК по делу № А50-6405/2006-Г6 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

работников. По аналогии с юридическими лицами следует рассматривать и виновность публичных образований, являющихся самостоятельными субъектами гражданских правоотношений, поскольку работники, выполняя конкретные должностные обязанности, возложенные на них, осуществляют функции соответствующего публичного органа. Перед третьими лицами деятельность ОМСУ выступает как обезличенная деятельность ее работников, и наоборот, служебная деятельность конкретных работников выступает как деятельность ОМСУ, работниками которого они являются. При наличии вины работников ОМСУ в причинении вреда в период осуществления ОМСУ публичной деятельности ответственность по 1069 ГК РФ несет муниципальное образование. Если же вина работников проявляется при осуществлении деятельности казенного учреждения от собственного имени, то ответственность по 1068 ГК РФ несет казенное учреждение, публичное образование в этом случае может нести только субсидиарную ответственность.

### **3.3. Специальные условия возникновения обязательства вследствие причинения вреда органами местного самоуправления**

Традиционно в юридической литературе выделяют две группы условий гражданско-правовой ответственности за причинение вреда: общие условия (генеральный деликт) и специальные условия (специальный деликт).

Как уже говорилось ранее, к общим условиям ответственности относятся: а) противоправность действия (бездействия) причинителя вреда; б) наличие вреда; в) причинная связь между этим действием (бездействием) и наступившим вредом; г) вина правонарушителя (ст. 1064 ГК РФ). Они признаются общими в связи с тем, что для возникновения деликтной ответственности их наличие необходимо во всех случаях, если иное не установлено самим законом.

Если же закон изменяет, ограничивает или расширяет круг условий, необходимых для возложения ответственности за причиненный вред, то в

таком случае речь идет о специальных условиях привлечения к ответственности. Так, в некоторых случаях деятельность определенного лица может создавать повышенную опасность для окружающих, в связи с чем возникает необходимость повышенной охраны тех интересов лиц, которые могут быть нарушены при осуществлении такой деятельности. Примером тому является причинение вреда источником повышенной опасности, владелец которого отвечает независимо от вины (ст. 1079 ГК РФ). Если же вред причиняется пассажирам при осуществлении воздушных перевозок, то владельца воздушного судна не может освободить от ответственности не только случай, но и непреодолимая сила (ст. 117 Воздушного кодекса РФ<sup>264</sup>).

Специфика деятельности ОМСУ, являющихся причинителями вреда, в некоторых правоотношениях может исключать возможность возмещения вреда на общих основаниях. В таких случаях требуется обязательный учет особенностей правового положения причинителя вреда, а также цели и характера выполняемых им полномочий (ст. 1069 ГК РФ). Нормы п. 2 ст. 124, ст. 125 ГК РФ и ст. 41 ФЗ о местном самоуправлении предоставляют правовую возможность применения к ОМСУ и, соответственно, к муниципальным образованиям, специфических условий, необходимых для оценки правомерности поведения причинителя вреда.

Особенности субъектного состава на стороне причинителя вреда определяют и специфику ответственности публичного образования за вред, причиненный ОМСУ (ст. 1069 ГК РФ). При этом специфика таких деликтных обязательств может проявляться и в том, что вред причиняется как деятельностью властного характера, так и обычной хозяйственной деятельностью ОМСУ, предназначенной для осуществления публичных целей (организации повседневной жизнедеятельности населенного пункта). Но такая хозяйственная деятельность ОМСУ не является в прямом смысле «обычной». Она обычна для ОМСУ, который обязан в т. ч. систематически заключать

---

<sup>264</sup> Воздушный кодекс Российской Федерации: федер. закон [от 19.03.1997 № 60-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383.

договоры от имени публичного образования по созданию условий для нормальной работы и жизни лиц, расположенных или проживающих на подконтрольной территории. В любом случае и властная, и такая хозяйственная деятельность органа власти связана с исполнением публичных функций, возложенных на ОМСУ.

ОМСУ могут быть субъектами различных деликтов – и генерального, и специального, последствия которых для потерпевших различны. Так, если причиняется вред здоровью пешехода автомобилем, принадлежащим ОМСУ, ответственность возлагается на непосредственного причинителя вреда – владельца источника повышенной опасности, т. е. юридическое лицо, являющееся ОМСУ. А в случае причинения вреда имуществу хозяйствующего субъекта в результате принятия ОМСУ акта, противоречащего действующему законодательству, к его возмещению привлекается соответствующее муниципальное образование, поскольку ОМСУ действовал от его имени.

В советской юридической науке к специальным условиям ответственности органов публичной власти относили причинение вреда: а) в области административного управления; б) действиями должностного лица; в) противоправными служебными действиями<sup>265</sup>.

С минимальными терминологическими коррективами эти условия называются в качестве специальных и в современной литературе<sup>266</sup>.

В доктрине имеется и противоположное мнение, согласно которому для возмещения вреда, причиненного действиями властных органов, необходимы лишь общие условия: наступление вреда в результате противоправного поведения его причинителя, причинная связь между наступлением вреда и противоправностью поведения причинителя вреда и вина причинителя вреда. О необходимости иных условий, выделяющих данное обязательство в

---

<sup>265</sup> Кун А.П. Специальные условия возмещения вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1986. № 2. С. 41–46; Мирошникова Н.И. Ответственность государственных учреждений за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных лиц в области административного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1975. С. 11.

<sup>266</sup> Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам: теория и судебная практика. С. 35; Гражданское право: учебник: В 3 ч. Ч. III / под ред. А.П. Сергеева. М., 2011. С. 38–39; Рипинский С.Ю. Указ. соч. С. 69.

специальный деликт, авторы умалчивают. При этом они не отрицают необходимости квалификации отношений по возмещению вреда, причиненного органами публичных образований по ст. 1069 ГК РФ<sup>267</sup>. Причина возникновения подобного мнения кроется, вероятно, в том, что наличие специальных условий вообще не вызывает сомнений.

Представляется, что позиция авторов, признающих необходимость определения специальных условий деликтной ответственности публичных образований по ст. 1069 ГК РФ, является наиболее обоснованной. Однако выделяемые ими условия нуждаются в корректировке, так как деятельность муниципального образования и его ОМСУ имеет целевую направленность, их предназначение состоит в создании надлежащих условий для жизни и работы на соответствующей территории.

Высшим Арбитражным Судом РФ было отмечено, что «ответственность за незаконные действия государственных органов и их должностных лиц наступает при наличии общих (ст. 1064 ГК РФ) и специальных (ст. 1069 ГК РФ) условий»<sup>268</sup>. Однако в официальной позиции ВС РФ при квалификации обязательств из причинения вреда органами публичных образований не уточняются и не выявляются условия, относящиеся к специальным<sup>269</sup>.

Обращают на себя внимание мнения авторов, выявляющих условия ответственности публичных образований за правонарушения органа власти. Наряду с общими условиями деликтной ответственности публичного образования ими конкретизированы и специальные условия. К таковым некоторые ученые относят, например: или одно специальное условие –

---

<sup>267</sup> Зайцева А.Г. Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2006 год с комментариями / под ред. А.А. Иванова. М., 2012. 576 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Субанова Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: моногр. М., 2011. 351 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Степанов С.В. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части первая, вторая, третья, четвертая (постатейный) / под ред. С.А. Степанова. М., 2009. 1504 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Суханов Е.А. Гражданское право: в 4 т. Том 4: Обязательственное право; учеб. // ред. Е.А. Суханов. М., 2006. С. 659.

<sup>268</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 08.12.1998 № 5656/98 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1999. № 3.

<sup>269</sup> См., наприм.: Определение Верховного Суда РФ от 30.05.2016 № 305-ЭС16-1409 по делу № А40-31186/2014 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Постановление Президиума ВАС РФ от 11.09.2012 № 3790/12 по делу № А64-4136/2011 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 12; Определение Верховного Суда РФ от 10.12.2009 № 4н-242/09(г) // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

характер деятельности, которой причиняется вред<sup>270</sup>; или два – наличие властного органа, осуществляющего властную деятельность<sup>271</sup>; или три – причинение вреда должностным лицом, актом власти и при исполнении служебных обязанностей<sup>272</sup>.

Из анализа указанных позиций следует, что авторы фактически одинаково понимают специальные условия деликтной ответственности публичного образования за правонарушения их органов, применяя или более широкое понимание некоторых факторов, или более узкое. Так, все авторы специальным условием ответственности называют характер деятельности, которой причиняется вред. Но одни, например, Ю.Н. Андреев, М.М. Булыгин, В.А. Тархов, понимают под этим только характер деятельности. Другие – например, В.Т. Смирнов, А.А. Собчак и Е.А. Флейшиц, включают в понимание характера деятельности причиняющего вред еще и то, что такая деятельность может осуществляться только властными органами и только служебными действиями.

Специальным условием деликтной ответственности публичного образования является особый субъектный состав. Так, ответственность по ст. 1069 ГК РФ возлагается на публичное образование, в т. ч. муниципальное, если вред причинен: ОМСУ<sup>273</sup>; должностными лицами ОМСУ при исполнении полномочий распорядительного характера по отношению к лицам, не подчиненным им по службе, если эти действия должны быть совершены при

---

<sup>270</sup> Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 32; Тактаев И.А. Ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный их органами и должностными лицами. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 142; Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения. Курс советского гражданского права. М., 1954. С. 115.

<sup>271</sup> Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам. Теория и судебная практика. СПб., 2006. С. 40; Булыгин М.М. Гражданское право: учеб. В 3-х ч. Ч. 2. / Под ред. В.П. Комышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. М., 2011. С. 63; Нешатаева Т.Н. Указ. соч. 304 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С. 346; Цветков С.Б. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами местного самоуправления, а также их должностными лицами: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1998. С. 50.

<sup>272</sup> Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиненный предпринимателям. СПб., 2002. С. 136; Сергеев А.П. Гражданское право: учеб.: в 3 т. Т. 3. /под ред. А.П. Сергеева. М., 2011. С. 36–37.

<sup>273</sup> Особенности правового статуса органа местного самоуправления, а также его участия в деликтных обязательствах, были проанализированы ранее в главе 2 настоящей работы.

исполнении служебных обязанностей без полномочий, либо с превышением полномочий, или при злоупотреблении ими<sup>274</sup>.

По мнению С.Ю. Рипинского, публичное образование «должно отвечать за действия тех институтов, которые действуют от его имени и осуществляют его управленческие функции. Представляется несущественным, квалифицированы ли эти субъекты как органы государственной власти или нет. Здесь должен применяться не формальный, а объективный критерий»<sup>275</sup>. И с этим мнением нельзя не согласиться.

ОМСУ как самостоятельные юридические лица осуществляют хозяйственную деятельность в гражданском обороте и от собственного имени, но, в целях исполнения возложенных на них публичных полномочий, привлекают к исполнению таких обязанностей иных лиц. Думается, что указанная объективная особенность их деятельности всегда влечет за собой необходимость применения норм ст. 1069 ГК РФ при осуществлении правового регулирования отношений по возмещению вреда, причиненного:

- казенными учреждениями – ОМСУ, вне зависимости от имени какого субъекта выступает такое учреждение (от собственного или от имени публичного образования), главное здесь в ином – в целевом назначении деятельности, которой причинен вред;
- работниками казенных учреждений – ОМСУ, вне зависимости от отнесения их к категории должностных лиц;
- третьими лицами и их работниками.

Такая необходимость может возникнуть только в результате неисполнения указанными лицами публичных полномочий по вине муниципального образования и его органов по причине неразрывной связи осуществляемой деятельности от муниципального образования. Например, в постановлении Президиума ВАС РФ было определено, что лицом, ответственным за

---

<sup>274</sup> Ершова И.В. Специфика обязательств из причинения вреда, возникающих при обеспечении органами местного самоуправления жизнедеятельности населенных пунктов // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2014. С. 240–245.

<sup>275</sup> Рипинский С.Ю. Указ. соч. С. 146.

содержание автомобильных дорог местного значения, является соответствующий ОМСУ, а не казенное учреждение, хотя и уполномоченное ОМСУ выполнять функции по осуществлению ремонта и содержанию дорог. Судебное постановление основано на п. 5 ч. 1. ст. 16 ФЗ о местном самоуправлении, в соответствии с которым к вопросам местного значения относится содержание дорог<sup>276</sup>. По своей сути, ОМСУ делегировал свои полномочия (функции) специально созданному им юридическому лицу, что не изменило исход дела, ответственность (хотя и административная, которая не исключает возложение и гражданско-правовой) за надлежащее исполнение возложенных законом полномочий сохранилась за самим делегировавшим полномочия органом.

В этой связи представляется интересным понимание Конституционным Судом РФ основания возникновения ответственности органа публичного образования за действия работника, являющегося не должностным лицом данного органа, а работником его структурного подразделения. В определении от 17.09.2013 №1286-О<sup>277</sup> Конституционный Суд РФ применил положения п. п. 1 и 2 ст. 1064 и ст. ст. 1069 и 1084 ГК РФ в системной взаимосвязи с иными положениями главы 59 ГК РФ, в том числе, с положениями п. 1 ст. 1068, ст. ст. 1085, 1086 ГК РФ, и указал, что в этом случае не предполагается освобождение государственного органа от обязанности возместить в полном объеме вред, причиненный здоровью потерпевшего при прохождении им службы в этом органе, только на том основании, что непосредственный причинитель вреда – работник структурного подразделения органа не имеет статуса должностного лица.

В юридической литературе<sup>278</sup> и в судебной практике<sup>279</sup> не возникает разногласий по поводу оценки деликтного обязательства по возмещению

<sup>276</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 09.07.2013 № 3369/13 по делу № А09-7558/2012 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>277</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 17.09.2013 № 1286-О // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>278</sup> Крашенинников П. В., Рузакова О.А. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. Т. 3. / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2011. 574 с.

<sup>279</sup> Определение Верховного Суда РФ от 14.03.2014 № 64-КГ14-1 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение Верховного Суда РФ от 28.05.2013 № 45-КГ13-7 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

вреда, причиненного ОМСУ. Однако вред может быть причинен и иным лицом, не являющимся ОМСУ или его должностным лицом: а) гражданином, заключающим трудовой договор с казенным учреждением – ОМСУ; б) юридическим лицом, выполняющим публичные функции по специальному полномочию, в т. ч. по договору. В контексте ст. 1068 ГК РФ под лицом, возмещающим вред, причиненный его работником в рабочее время либо при исполнении обязанностей службы (работы), понимается работодатель, юридическое лицо или гражданин. Обязанность по возмещению вреда работодателем возникает не в связи с действиями третьих лиц (работников), а вследствие собственного поведения, которое выражается в действиях его работников. Обязанности работника определяются трудовым договором, по которому работник обязуется исполнять трудовые обязанности по определенной специальности, квалификации, профессии и должности, с обязательным подчинением внутреннему трудовому распорядку. Под исполнением трудовых обязанностей работником понимаются любые действия производственного, технического, транспортного и иного характера, совершаемые в рабочее время и по месту работы<sup>280</sup>. Если действия работника не носят характера исполнения трудовых обязанностей, то они не могут рассматриваться как действия самой организации, соответственно он (работник) непосредственно отвечает перед потерпевшим на общих основаниях по ст. 1064 ГК РФ.

Следовательно, если юридическое лицо уполномочено в установленном порядке осуществлять публичные услуги (деятельность, функции), оно распределяет их выполнение между своими работниками. Соответственно, в этом случае делегированные органом власти полномочия реализуются иным юридическим лицом и его работниками.

В литературе была осуществлена попытка разграничения понятий «действия работников организации при исполнении ими своих трудовых

---

<sup>280</sup> Сергеев А.П. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть вторая: учеб.-практ. комментарий (постатейный) / под ред. А.П. Сергеева. М., 2010. С. 992.

(служебных) обязанностей» и «действия должностных лиц организаций в области административного управления». По обоснованному мнению К.Б. Ярошенко, противоправное поведение по причинению работником юридического лица вреда, обязанность по возмещению которого возлагается на юридическое лицо, «могут быть совершены и в нерабочее время, и вне территории организации, и даже по личным мотивам. Важно, что эти действия работник мог осуществлять только в силу занимаемого служебного положения»<sup>281</sup>. Большинство авторов, исследующих эту проблему, обоснованно исходят из того, что действия любого работника, связанные с осуществлением им служебных прав и обязанностей, – это действия самой организации. Вина конкретного работника свидетельствует о вине самой организации, следовательно, ответственность организации в этом случае является ответственностью за «свои» действия и за «свою» вину.

При осуществлении деятельности в публичной сфере ОМСУ и его должностные лица реализуют публичные полномочия муниципального образования, возложенные соответствующим актом. Их исполнение осуществляется путем воздействия на права и обязанности третьих лиц, которое может выражаться в их порождении, изменении или прекращении. Соответственно, административная (властная) деятельность органа публичного образования, по обоснованному мнению С.Ю. Рипинского, представляет собой процесс реализации нормативно закрепленных за ним властных полномочий, оказывающих воздействие на права и обязанности иных лиц<sup>282</sup>.

Исследование особенностей субъектов деликтной ответственности, предусмотренной ст. 1069 ГК РФ, во второй главе настоящей работы позволило выявить, что непосредственно публичные полномочия обязаны осуществлять казенные учреждения. Публичные полномочия могут реализовывать и иные лица, к которым следует относить бюджетные и

---

<sup>281</sup> Ярошенко К.Б. Специальные случаи ответственности за причинение вреда. М., 1977. С. 69.

<sup>282</sup> Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. С. 158.

автономные муниципальные учреждения, муниципальные предприятия и иные юридические лица, а также индивидуальных предпринимателей, на основании соответствующих соглашений в целях обеспечения выполнения публичных потребностей муниципальных образований, связанных с осуществлением ими своих функций (ст. 69.1 БК РФ).

Из указанного вытекает, что специальное условие ответственности публичного образования за вред, причиненный правонарушением особым субъектом, неразрывно связано с другим специальным условием, указывающим на целевой характер деятельности при причинении вреда.

Ни Конституция РФ, ни ГК РФ не определяют, каким актом (административным или иным) может быть причинен вред, создающий обязанность публичного образования по его возмещению. Если ранее в законодательстве<sup>283</sup> непосредственно говорилось о вреде, причиняемом «в области административного управления», то в настоящее время такая формулировка законодателем применяется реже.

Толкование ст. 1069 ГК РФ приводит к выводу, что возмещению подлежит вред, причиненный в результате неправомерной непосредственно властной деятельности, в том числе деятельности в области административного управления. Понятие властной деятельности здесь может иметь как широкое значение, так и узкое. Под властной деятельностью в широком значении можно понимать весь комплекс публичных полномочий властного органа, от правовой регламентации до реального предоставления (исполнения) публичных услуг. В узком значении властная деятельность предполагает правовую регламентацию отношений, обязательную для всех участников регулируемых отношений, создающую для них права и обязанности. Под такой регламентацией отношений понимается организационная деятельность уполномоченных лиц по определению порядка исполнения публичных полномочий, в т. ч. по их финансированию, организации, исполнению и

---

<sup>283</sup> См. напр.: Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 525; Гражданский кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

контролю. Вместе с этим правоприменители довольно часто используют для обозначения властной деятельности в широком значении словосочетание «публичные обязанности». Думается, что в целях настоящего исследования это непринципиально и не изменяет сути отношений.

В случаях причинения вреда противоправным поведением ОМСУ, связанным не с публичными обязанностями, а с осуществлением им обычной оперативной, хозяйственной деятельности, в качестве самостоятельного юридического лица и от собственного имени, ответственность за причинение вреда наступает на общих основаниях<sup>284</sup>, исходя из ст. ст. 1064, 1068 ГК РФ.

ОМСУ создается в качестве юридического лица с конкретной целью: для решения вопросов местного значения. То, насколько организована жизнедеятельность подведомственной территории, определяет качество решения вопросов местного значения и влияет на эффективность деятельности указанных органов<sup>285</sup>. Организация решения вопросов местного значения невозможна без вступления ОМСУ в гражданский оборот путем заключения договоров (муниципальных контрактов, договоров поставки для муниципальных нужд). Договоры, заключаемые органами власти, в т. ч. ОМСУ, направлены на удовлетворение общезначимых экономических потребностей<sup>286</sup>. Для ОМСУ, действующего от имени муниципального образования, деятельность по заключению таких договоров является обычной для него хозяйственной деятельностью, обеспечивающей нормальное функционирование подконтрольной территории. При заключении договоров или осуществлении какой-либо деятельности казенное учреждение (ОМСУ) участвует в гражданском обороте, в т. ч. и от собственного имени, но в интересах всего муниципального образования, воплощая те уставные цели и задачи, для достижения которых и было создано. Соответственно, оно

---

<sup>284</sup> Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М., 2007. 304 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>285</sup> Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

<sup>286</sup> Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. 304 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

осуществляет целевую деятельность, свои публичные обязанности для выполнения возложенных на него полномочий по обеспечению жизнедеятельности подконтрольного населенного пункта.

Следовательно, действия ОМСУ по осуществлению им обычной для него оперативной, хозяйственной деятельности, но в целях решения вопросов местного значения, определяют специальное условие ответственности - специфический, целевой характер деятельности причинителя вреда. Ответственность за причинение вреда в результате такой деятельности ОМСУ возлагается на само муниципальное образование в соответствии со ст. ст. 125 и 1069 ГК РФ.

Исполнение таких видов деятельности по реализации публичных обязанностей ОМСУ по обеспечению жизнедеятельности подконтрольного ему населенного пункта может быть передано в установленном законом порядке для реализации иным субъектам гражданского права. В случае причинения вреда, как самим ОМСУ, так и иными субъектами или их работниками, при наличии всей совокупности общих и специальных условий, должна наступать ответственность публичного образования, чьи полномочия реализовывались, по ст. 1069 ГК РФ.

На специфику условия возникновения обязательства по возмещению вреда, причиненного органами публичной власти, обратил внимание и А.Л. Маковский, отмечая, что «решающее значение имеет природа отношений, в рамках которых совершаются эти действия, а не форма их выражения»<sup>287</sup>. Именно природа отношений, в рамках которых причиняется вред, т.е. их публичный, обязательный для других лиц характер, предопределяет специфичный подход законодателя к условиям ответственности по ст. 1069 ГК РФ. Из изложенного следует, что к специальным условиям ответственности по ст. 1069 ГК РФ относятся: 1) причинение вреда специальным субъектом; 2) целевой характер деятельности специального субъекта при причинении им вреда.

---

<sup>287</sup> Маковский А.Л. Указ. соч. С. 736 с. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Представляется, что выработанная правоприменительная практика не соответствует нормативному регулированию отношений по возмещению вреда, причиненного ОМСУ. Неоднократно приводимые ранее примеры судебной практики подтверждают это. Чаще всего судами при квалификации поведения причинителя вреда не оценивается целевой характер его деятельности, противоправность поведения муниципального образования и его органов, что делает невозможным возложение гражданско-правовой ответственности по возмещению вреда на публичное образование. То есть ответственность перекладывается на иных лиц.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Принцип генерального деликта в полном объеме распространяется на поведение ОМСУ в деликтных обязательствах. Публичное образование может быть освобождено от ответственности по ст. 1069 ГК РФ, если доказана правомерность действий или вина третьих лиц;

2. Объем полномочий ОМСУ определяет границы его возможного правомерного поведения, устанавливаемые законами и иными правовыми актами, к которым относятся уставы муниципальных образований, а также иные акты самого публичного органа. Противоправность его поведения в этом случае выражается в ненадлежащей организации деятельности подотчетных, подконтрольных лиц, осуществляющих соответствующие публичные полномочия, действия или бездействие которых обусловили нарушение субъективных гражданских прав потерпевшего;

3. Знание нормативных правовых и иных актов является обязательным условием нормального функционирования ОМСУ, соответственно, незнание актов для лица, осуществляющего публичную деятельность, свидетельствует о противоправности поведения при причинении им вреда и делает практически неизбежным наличие его вины;

4. При выявлении противоправности подлежит оценке не только поведение ОМСУ, его должностных лиц, но и лица, которому делегировались

полномочия, а также лица, чьи полномочия подлежали исполнению, но исполнялись ненадлежащим образом;

5. К специальным условиям ответственности по ст. 1069 ГК РФ следует относить: а) причинение вреда специальным субъектом; б) целевой характер деятельности специального субъекта при причинении им вреда. Специальные условия ответственности публичного образования за вред, причиненный правонарушением, неразрывно связаны между собой и с общими условиями ответственности.

Представляется необходимым внести изменения в ст. 1069 ГК РФ и дополнить ее текст после слов «должностных лиц этих органов» словами «иных уполномоченных лиц при осуществлении ими полномочий Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования».

## **Глава 4. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **4.1. Порядок возмещения вреда, причиненного органами местного самоуправления**

Особенности исполнения деликтных обязательств по ст. 1069 ГК РФ выявляются при детальном анализе правовых актов в сфере деятельности ОМСУ. Так, исходя из положений Бюджетного кодекса РФ, возмещение вреда, как муниципальным образованием, так и другими публичными образованиями осуществляется только в результате установления факта нарушения ими прав потерпевших (в виде причинения вреда). Установление такого факта может осуществляться и в административном, и в судебном порядке. Однако в соответствии с п. 2 ст. 1 ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>288</sup> и ст. 242.1 БК РФ непосредственное возмещение вреда, в силу специфики обязанного субъекта и правового регулирования бюджетного процесса в РФ, производится только в порядке гражданского судопроизводства.

В отношении обязательств по возмещению вреда, причиненного ОМСУ, установлен специальный порядок исполнения, допускающий обращение взыскания на бюджетные средства только на основании судебных решений (иммунитет бюджетов) (ст. 239 БК РФ). Применение указанного специального порядка исключает возможность обращения взыскания на имущество публичного образования без судебного решения.

Одной из важнейших особенностей деликтных обязательств с участием ОМСУ является основание возмещения причиненного вреда потерпевшим (кредиторам), которым причинен вред указанными органами. Как уже говорилось ранее, это связано с тем, что возникновение гражданско-правового обязательства по возмещению вреда, порядок его исполнения регулируется

---

<sup>288</sup> Об исполнительном производстве : федер. закон [от 02.10.2007 № 229-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

нормами не частного, а публичного права. Так, при причинении вреда органами публичных образований, в т. ч. ОМСУ, кредитор в целях осуществления своего субъективного права на возмещение причиненного ему вреда, обязан совершить ряд действий, регламентация которых осуществляется не гражданско-правовыми нормами, а нормами БК РФ. В соответствии с положениями главы 24.1 БК РФ к таким действиям потерпевшего (кредитора) относятся: а) предъявление требования в суд; б) доказывание в судебном процессе факта нарушения субъективных гражданских прав; в) получение решения суда и исполнительного листа; г) предоставление должнику заявления о перечислении сумм возмещения в пользу потерпевшего с приложением решения суда и исполнительного листа.

Изменение или исключение хотя бы одного из выявленных элементов представляется недопустимым в связи с императивным характером нормы закона.

Ни одна из норм ГК РФ о возмещении вреда, причиненного, в том числе, публичными образованиями и их органами, не требует для своей реализации обязательного судебного решения и иных, указанных выше, действий (ст. ст. 1064, 1069, 1070, 1071 ГК РФ). Исходя из Концепции развития гражданского законодательства и проектов изменений Гражданского кодекса РФ, внесение изменений в действующее законодательство в этой части не планируется. Из этого следует, что публичные образования, в силу специфики правового положения обязанного субъекта, не имеют возможности возместить причиненный ими вред в досудебном, добровольном порядке, а кредиторы обязаны совершить в установленном порядке всю совокупность указанных действий в целях получения возмещения.

Конституционный Суд РФ в Определении от 11.05.2012 № 804-О, оценивая подобную особенность исполнения обязательств публичными образованиями, в том числе муниципальными, подтвердил конституционность указанных норм и пояснил, что положения норм ст. 242.2 БК РФ направлены на защиту интересов взыскателя и не препятствуют исполнению судебных решений.

Данные нормы предполагают совершение взыскателем активных действий, направленных на получение взыскиваемых денежных средств, а именно направление в финансовый орган соответствующих документов: исполнительного листа (судебного приказа), копии судебного акта, заявления с указанием реквизитов банковского счета, на который должны быть перечислены денежные средства. Процедура исполнения судебного решения, как предусматривающая расходование бюджетных средств, не может быть начата без непосредственного волеизъявления лица, в чью пользу взыскиваются денежные средства. Следовательно, реализация обязанности по возмещению вреда таким специфичным субъектом как публичное образование возможна только при наличии вступившего в законную силу судебного решения и совершения кредитором иных активных дополнительных действий.

Для таких субъектов гражданского права как публичные образования, являющихся должниками в обязательствах по возмещению вреда по ст. 1069 ГК РФ, исполнение обязанности невозможно до вынесения судебного решения и передачи финансовому органу совокупности названных документов. Для реализации обязательства по возмещению вреда из казны публичного образования необходимо не только наличие правонарушения, совершенного ОМСУ, но и других фактов, как то: решение суда; исполнительный лист; их передача должнику вместе с заявлением о взыскании. С точки зрения цивилистической доктрины эти юридические факты образуют сложный юридический состав, который необходим и достаточен для возложения ответственности на муниципальное образование. Непредставление какого-либо из указанных документов или несовершение определенных активных действий со стороны кредитора является основанием для возврата кредитору-взыскателю документов, поступивших на исполнение, и, соответственно, фактического отказа в возмещении вреда (п. 3 ст. 242.1 БК РФ).

Возмещение вреда осуществляется за счет казны муниципального образования путем выплаты денежного возмещения. Так, например, исходя из

ранее приведенного решения Арбитражного суда Свердловской области на муниципальное образование «город Екатеринбург» была возложена дополнительная обязанность по возмещению за счет средств казны муниципального образования убытков, в виде оплаченной обществом арендной платы арендованного помещения за период неправомерного отказа в его приватизации<sup>289</sup>. Приведенная позиция обосновывается судом следующим образом. Исходя из положений, предусмотренных ст. 126 и п. 4 ст. 214 ГК РФ, публичные образования, в том числе муниципальные, в гражданско-правовых обязательствах с их участием должны отвечать денежными средствами и иным имуществом, составляющим казну. Следовательно, действия по возмещению вреда могут выражаться в виде выплаты денежного возмещения.

По общему правилу п. 1 ст. 1064 ГК РФ действует принцип полного возмещения вреда, что соответствует восстановительной функции гражданско-правовой ответственности. Лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, а также восстановления субъективного гражданского права. Если вред, причиненный в результате совершения деликта, влечет за собой абсолютное уничтожение имущества, то возмещение вреда путем выплаты суммы расходов на его восстановление невозможно. В этом случае вред может быть возмещен либо в натуре (путем предоставления имущества того же рода и качества), либо в денежной форме (посредством выплаты стоимости такого имущества), а в случае возмещения вреда публичным образованием – только в денежной форме. При этом вред возмещается в размере стоимости имущества в случае его утраты или непригодности для использования по назначению с определением юридической судьбы поврежденного имущества в целях предотвращения неосновательного обогащения потерпевшего.

---

<sup>289</sup> Имеются и другие аналогичные дела, наприм. См. : Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.09.2017 N Ф05-12494/2017 по делу N А41-86298/16// Консультант Плюс: справ.-прав. система.

На вышеизложенный порядок возмещения вреда существенным образом оказывают влияние особенности правового статуса причинителя вреда, ответственность которого возникает в соответствии со ст. 1069 ГК РФ. Так, в ст. 7 ФЗ «Об исполнительном производстве» установлено, что органы власти, в том числе ОМСУ, исполняют требования, содержащиеся в судебных актах, актах других органов и должностных лиц, в порядке, установленном указанным законом и иными федеральными законами. При этом в ст. 1 того же закона определено, что условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ устанавливаются бюджетным законодательством РФ. Изъятие из сферы полномочий судебного пристава-исполнителя исполнения судебных актов затрагивает лишь взыскание денежных средств из соответствующего бюджета бюджетной системы. Исполнение исполнительных документов осуществляется финансовым ОМСУ (п. 4 ст. 242.2 БК РФ). Если в исполнительном документе содержатся требования к должнику о совершении определенных действий обязывающего характера, не содержащие денежные требования, то такие документы не могут исполняться финансовым ОМСУ (ст. 242.1 БК РФ). При поступлении в финансовый ОМСУ подобных исполнительных документов, они подлежат возвращению взыскателям для направления их в соответствующее подразделение службы судебных приставов для возбуждения исполнительного производства. Следовательно, все требования, за исключением денежных, основанных на решениях судов о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) ОМСУ или их должностных лиц, исполняются в общем порядке, предусмотренном нормами законодательства об исполнительном производстве. Таким образом, из сферы регулирования ФЗ «Об исполнительном производстве» изъяты исполнительные документы о взыскании денежных средств за счет средств бюджетной системы Российской Федерации. Они не подлежат исполнению

судебными приставами-исполнителями. Другого порядка действующим законодательством не предусмотрено.

Однако в пункте 3 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»<sup>290</sup>, а также в неопубликованном Приказе ФССП РФ от 15.05.2009 N 195 «Об утверждении методических рекомендаций по исполнению судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»<sup>291</sup> определено, что, если исполнение решения суда не было произведено за счет средств бюджета в течение указанного законом трехмесячного срока, возможно предъявление исполнительного листа судебному приставу-исполнителю в целях принудительного исполнения и взыскания денежных средств из бюджета публично-правового образования. Но указанные акты, к сожалению, не изменяют действующее законодательство и порядок исполнения судебных актов за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ.

В связи с изложенным, представляется необходимым исключить противоречия в действующем законодательстве и определить в ст. 1071 ГК РФ особенности возмещения вреда из казны публичного образования, дополнив её пунктом 2 следующего содержания:

«Возмещение вреда за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования осуществляется на основании судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации производится в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, а по истечении установленного срока в соответствии с законодательством об исполнительном производстве».

---

<sup>290</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>291</sup> Приказ ФССП РФ от 15.05.2009 № 195 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

Важно отметить, что проблемы исполнения исполнительных документов в отношении публичных образований вызваны отсутствием четкого принудительного порядка, обеспечивающего взыскание с должника денежных средств. БК РФ предусматривает исполнение исполнительных листов из казны публичных образований только в добровольном порядке. Получить денежные средства из казны публичного образования возможно только в том случае, если такие расходы предусмотрены в нормативно-правовом акте о бюджете на соответствующий год. Если же они не предусмотрены, то взыскание является фактически невыполнимым. Правовым основанием для подобного вывода являются ст. ст. 242.2 и 242.5 БК РФ, согласно которым руководитель ОМСУ обязан совершить в определенном административном порядке действия по осуществлению платежей. Исполнение судебных актов из средств бюджета муниципального образования осуществляется за счет ассигнований на эти цели, установленные соответствующим актом о бюджете. Но если сумма, подлежащая оплате, превышает установленную в бюджетной росписи, то такой факт является основанием для внесения изменений в бюджетную роспись (п. 5 ст. 242.2 БК РФ). Внесение указанных изменений совсем не означает, что кредитор получит возмещение. Неисполнение судебного решения возможно либо вследствие отсутствия денежных средств в бюджете, либо в связи с истечением трехмесячного срока, по окончании которого главный распорядитель бюджетных средств не вправе осуществлять каких-либо операций в целях исполнения судебного решения.

Из изложенного следует, что даже доказав в судебном процессе объем причиненного вреда, потерпевший не может рассчитывать на фактическое его возмещение, т. к. это является затруднительным. Однако Конституционный Суд положительно оценил предусмотренный законом механизм исполнения судебных решений по взысканию вреда, причиненного органами этих образований, полагая, что «нормы бюджетного законодательства устанавливают особенности исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, направлены на

защиту интересов взыскателя»<sup>292</sup>, несмотря на наличие правовой возможности неисполнения судебных решений, заложенной в ФЗ «Об исполнительном производстве и БК РФ, чем поставил в явно неравное положение таких взыскателей по сравнению с кредиторами в иных деликтных обязательствах.

Порядок исполнения деликтных обязательств муниципальными образованиями, предусмотренный российским законодательством, противоречит международным нормативным актам. Так, в соответствии со ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>293</sup>, частные лица имеют право беспрепятственно пользоваться своей собственностью. Нарушение имущественных прав собственника возможно путем неоправданного наложения государственными органами административных, уголовных и гражданско-правовых санкций применительно к частным лицам, а также в связи с бездействием государственных органов, призванных контролировать условия использования собственности в конкретном государстве.

Следует особо подчеркнуть, что денежный долг, возникший из вступившего в силу решения суда о взыскании с должника денежных сумм, Европейским судом квалифицируется как собственность потерпевшего. Из этого следует, что после принятия судебного решения о взыскании денежных средств с муниципального образования в качестве возмещения вреда, указанные денежные средства являются, с одной стороны, долгом публичного образования, а с другой – собственностью потерпевшего. В этом случае, исполняя решение суда, муниципальное образование должно передать потерпевшему – кредитору его собственность. Отсутствие факта передачи

---

<sup>292</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2012 № 804-О // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>293</sup> «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984))// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

денежных средств собственнику (потерпевшему – должнику) влечет правовую возможность привлечения должника к ответственности.

В целом в решениях Европейского суда определен оптимальный механизм осуществления вступивших в законную силу решений по возмещению вреда, обеспечивающий исполнимость решений суда во всяком случае. Этот механизм предусматривает реализацию постановлений суда в течение трех месяцев, а в случае исполнения постановлений за пределами указанного срока – начисление простых процентов по предельным годовым ставкам по займам Европейского центрального банка плюс три процента до момента оплаты всей суммы основного долга.

Представляется, что в целях побуждения публичных образований к исполнению судебных решений вполне возможно использовать данный механизм в отношениях по возмещению вреда, причиненного органами публичных образований. Предлагается дополнить ст. 1071 ГК РФ пунктом 3 в следующей редакции:

«3. Финансовые органы и иные лица, указанные в п. 1 настоящей статьи, обязаны в течение трех месяцев с момента получения исполнительных документов произвести выплату убытков в полном объеме. С момента вступления в силу судебного решения и до момента возмещения убытков подлежат начислению проценты, предусмотренные ст. 395 ГК РФ. Выплата процентов и убытков производится одновременно».

Нарушение субъективного гражданского права может вызвать цепную реакцию и повлечь для потерпевшего неблагоприятные последствия в связи с осуществлением им прав и обязанностей, предусмотренных иными, в том числе публичными, отраслями права, в частности, наложение санкций за нарушение публично-правовой обязанности соответствующего органа. Особенно это касается нарушений в области предпринимательской деятельности, которая регламентируется нормами различных отраслей права. Например, заключение и исполнение договоров может сопровождаться возникновением налоговых, таможенных, валютных и других публичных

правоотношений. В этих случаях перед потерпевшим встает вопрос о возможности возмещения причинителем вреда, в том числе понесенных расходов, в виде уплаты штрафных санкций, если они произведены потерпевшим: а) вследствие нарушения его субъективного гражданского права и б) в сфере его публично-правовых отношений, непосредственно связанных с реализацией нарушенного гражданского права. Примером может служить ранее приведенное дело № 1 16/92-08, возбужденное Федеральной антимонопольной службой РФ по заявлению ООО Производственная компания «Кузнецкий цементный завод» (г. Новокузнецк) по факту установления административного запрета на осуществление хозяйственной деятельности органами власти, в том числе и органами местного самоуправления. В результате приостановления хозяйственной деятельности потерпевшего им, вполне естественно, не были исполнены договорные обязательства по заключенным договорам, что повлекло за собой взыскание штрафных санкций, как со стороны контрагентов, так и со стороны публичных органов и т. д. Однако следует отметить, что потерпевший не заявил требований о возмещении причиненного вреда.

На практике арбитражные суды, по общему правилу, не признают убытками уплаченные потерпевшим пени за нарушение обязанности по уплате налогов и других обязательных платежей в установленный законом срок, который произошел вследствие несвоевременного перечисления должником денежной суммы.

Возмещение вреда, причиненного ОМСУ, осуществляется из казны соответствующего публичного образования. Если вред причинен ОМСУ при осуществлении публичных функций, делегированных как органами государственной власти РФ, так и субъектом РФ, а также при осуществлении иных государственных полномочий, источником финансирования восстановления законных прав и интересов граждан является казна соответствующего публичного образования. Примером тому может служить следующая ситуация. Судебным решением были восстановлены законные

права и интересы молодой семьи путем признания незаконным решения Администрации города Стрежевого и восстановления этой семьи в составе участников подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы. В результате восстановления законных прав и интересов молодой семьи произведено перечисление субсидии на счет продавца квартиры, причем выполнение данной обязанности, в соответствии с решением суда, подлежало осуществлению Администрацией города от имени и за счет федеральной казны.

В соответствии с п. 4 ст. 242.2 БК РФ исполнение судебных актов по искам к муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) ОМСУ или их должностных лиц, осуществляется за счет средств местного бюджета. Бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового определения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ). Казна, в свою очередь, представляет собой средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями (п. 3 ст. 215 ГК РФ).

В случае привлечения к ответственности самого ОМСУ – казенного учреждения взыскание производится в порядке, установленном ст. 242.5 БК РФ, за счет денежных средств ОМСУ – казенного учреждения, в пределах остатка объемов финансирования расходов, отраженных на лицевом счете такого учреждения. Подобная ситуация представляется возможной, только если ОМСУ – казенное учреждение причинил вред деятельностью, не связанной с исполнением административных, властных, публичных полномочий без цели решения вопросов местного значения<sup>294</sup>. При недостаточности денежных средств, имеющихся на лицевом счете, для

---

<sup>294</sup> Если вред был причинен при решении вопросов местного значения, то вред возмещается из казны должника – муниципального образования по ст. 1069 ГК РФ.

исполнения исполнительных документов, должник должен совершить определенные действия для получения им дополнительных лимитов бюджетных обязательств и (или) объемов финансирования расходов. Но в любом случае исполнение исполнительного документа должно быть произведено финансовым ОМСУ в течение трех месяцев.

Наряду с этим возмещение неимущественного вреда может осуществляться путем совершения определенных положительных действий ОМСУ по восстановлению положения потерпевшего без выплаты денежного возмещения. Так, например, решением Арбитражного суда Красноярского края по иску юридического лица было признано недействительным распоряжение администрации муниципального образования о предварительном согласовании места размещения объекта в связи с нарушением прав заявителя. На администрацию муниципального образования были возложены обязанности по восстановлению прав заявителя путем издания соответствующего акта. Это обосновано тем, что потерпевший в рамках закона имеет право выбора способа защиты своего нарушенного права. Выбор обычно предопределяется спецификой нарушенного права и характером возмещения, то есть способом возмещения причиненного ему вреда. Потерпевший имеет право понудить нарушителя исполнить свою первоначальную обязанность в том виде, в котором она была предусмотрена законом (ст. 12 ГК РФ). В указанном случае ненадлежащее исполнение публичных полномочий ОМСУ повлекло необходимость защиты прав потерпевшего и соответствующую обязанность (по требованию потерпевшего) по изданию надлежащего акта о предварительном согласовании места размещения объекта. Следует, однако, подчеркнуть, что в этом случае обязательство по возмещению вреда, причиненного ОМСУ в соответствии со ст. 1069 ГК РФ, не возникает.

Таким образом, способами восстановления имущественной и неимущественной сферы потерпевшего являются:

1) восстановление неимущественной сферы потерпевшего путем совершения определенных положительных действий ОМСУ по восстановлению положения потерпевшего без выплаты денежного возмещения;

2) восстановление имущественной сферы потерпевшего с выплатой денежного возмещения, которое возможно классифицировать по источнику финансирования на:

2.1) выплаты денежных сумм за счет казны муниципального образования;

2.2) совершение определенных положительных действий за счет казны иного публичного образования;

2.3) совершение определенных положительных действий за счет самого юридического лица, причинившего вред.

Следовательно, различается не только порядок возмещения вреда, но и источник финансирования расходов по его возмещению.

В п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» указывается, что ответчиком по искам о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий органов публичных образований, являются соответствующие публичные образования. Судом определяется, какие органы будут представлять интересы публичного образования в процессе. В тексте отсутствует указание, за счет каких средств подлежит исполнению удовлетворенный иск (за счет денежных средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств – за счет иного имущества, составляющего муниципальную казну).

Законом регулирование подобных отношений также не производится. Следовательно, исходя из принципа гражданского права «все, что не запрещено, то дозволено», возмещение вреда возможно за счет любого имущества, составляющего казну соответствующего публичного образования.

Указанная позиция нашла отражение в определениях Верховного Суда РФ по ряду гражданских дел, в соответствии с которыми в случае предъявления к публичному образованию исков о возмещении вреда на основании ст. ст. 1069, 1070 ГК РФ в решениях следует указывать, что сумма возмещения взыскивается за счет казны соответствующего образования.

Согласно ст. 10 БК РФ денежные средства, финансовые обязательства и права требования представляют собой соответствующий бюджет (Российской Федерации, субъекта РФ либо муниципального образования). В литературе справедливо отмечается, что бюджет того или иного публично-правового образования составляет лишь часть соответствующей казны (ст. ст. 214 и 215 ГК РФ) публичного образования. Внебюджетную часть казны формируют принадлежащие публичному образованию и незакрепленные за юридическими лицами земельные участки, ценные бумаги и другое имущество.

При этом имущество, находящееся в муниципальной собственности, следует разделять на две группы: распределенное и нераспределенное. Первая часть имущества закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления. Закрепленное за юридическими лицами имущество, независимо от организационно-правовой формы, составляет основу участия этих лиц в гражданском обороте. Именно этим имуществом, за исключением рассмотренных ранее ограничений, соответствующие юридические лица могут отвечать по своим обязательствам, и именно за счет этого имущества может возмещаться вред, причиненный органом власти – казенным учреждением, выступающим в гражданском обороте от собственного имени и в своем интересе как юридическое лицо.

Вторая часть имущества публичного образования, нераспределенная между организациями и учреждениями, составляет соответствующую казну. Это имущество и, в первую очередь, бюджетные средства могут быть объектом взыскания кредиторов муниципального образования по гражданско-правовым обязательствам. Возмещение убытков, причиненных в результате незаконных

действий (бездействия) ОМСУ, осуществляется не только из средств соответствующего бюджета, но и, при отсутствии денежных средств, за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну. В п. 2 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» прямо говорится о недопустимости ограничения источников взыскания путем указания на взыскание только за счет средств бюджета, поскольку такое ограничение противоречит ст. ст. 126, 214, 215 ГК РФ.

Нераспределенная часть имущества публичного образования может являться и неликвидной (например, заброшенные здания на территории поселения и т. п.). За счет реализации подобного имущества возместить вред сложно, а иногда и невозможно. В этой связи следует согласиться с мнением, что составной и наиболее ликвидной частью казны являются средства соответствующего бюджета. Именно на средства соответствующего бюджета, а не на имущество в натуре фактически обращается взыскание по исполнительным документам<sup>295</sup>.

Вместе с тем проблема обращения взыскания на средства бюджетов во многом вызвана тем, что Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, с одной стороны, являются равноправными субъектами гражданского права, а с другой – обладают властными полномочиями. В любом случае, если вред причинен противоправным поведением ОМСУ при исполнении публичных полномочий либо в результате хозяйственной деятельности, возмещение вреда (исполнение судебного решения) осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Порядок исполнения судебных решений в обоих случаях принципиально не отличается (ст. ст. 242.2, 242.5 БК РФ). Не имеет отличий также и порядок исполнения судебных решений о привлечении к субсидиарной ответственности на основании полностью или частично неисполненного исполнительного

---

<sup>295</sup> Артюхин Р. Об обязательствах РФ за счет средств федерального бюджета // Финансовая газета. Региональный выпуск. 996. № 37 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

документа по денежным обязательствам получателя бюджетных средств, находящегося в ведении ОМСУ, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) средств местного бюджета (п. 9 ст. 242.5 БК РФ).

В главе 24.2 БК РФ используется термин «средства бюджетов», но в полной мере в нормах БК РФ он не раскрывается. Анализ указанных норм позволяет сделать вывод, что под средствами бюджетов понимаются денежные средства, зачисленные на лицевой счет соответствующего бюджета, в том числе и распределенные средства. Это подтверждают уведомления о лимитах бюджетных обязательств на лицевых счетах казенных учреждений.

В случае зачисления денежных средств казенных учреждений на расчетные и иные счета банковских организаций, в соответствии с п. 13 ст. 242.3 БК РФ, исполнение исполнительного листа производится на основании ФЗ «Об исполнительном производстве».

На сегодняшний день спорным является вопрос о возможности обращения взыскания на денежные средства, находящиеся в кассе должника. Так, например, ОМСУ имеют право сдавать в аренду муниципальное имущество и получать арендные платежи, которые должны зачисляться на счет соответствующего бюджета и признаваться бюджетными средствами, на которые в силу БК РФ установлен иммунитет. На основании ч. 2 ст. 40 БК РФ денежные средства считаются поступившими в доход соответствующего бюджета бюджетной системы РФ с момента их зачисления на единый счет этого бюджета. Исходя из положений п. 1 ст. 223 ГК РФ, право собственности у приобретателя вещи по договору возникает с момента ее передачи, если иное не предусмотрено законом или договором. Если исходить из того, что при выполнении каких-либо обязательств ОМСУ (как при выполнении публичных функций в качестве представителя публичного образования, так и при выполнении иных полномочий) вправе осуществлять прием наличных денежных средств, то до зачисления этих средств на счет бюджета они не приобретают правовой режим бюджетных средств. Специальный порядок

исполнения обязательств публичных образований определен только в отношении бюджетных средств (ст. 239 БК РФ). Таким образом, до зачисления полученных ОМСУ денежных средств на бюджетный счет они не являются бюджетными, не относятся к средствам бюджетов и представляют собой казну муниципального образования. Следовательно, на них может быть обращено взыскание органом принудительного исполнения (судебным приставом-исполнителем) исполнительных листов.

#### **4.2. Объем возмещения вреда, причиненного органами местного самоуправления**

В деликтных обязательствах вред предстает не только обязательным условием ответственности, но и выступает в качестве ее меры<sup>296</sup>. Вред подлежит возмещению в полном объеме (ст. 1064 ГК РФ).

В судебной практике имущественный вред чаще всего характеризуется и оценивается как фактически понесенные потерпевшим расходы, независимо от того, в какой именно мере уменьшилась стоимость поврежденного имущества. Так, например, по одному из дел, рассмотренных Центральным районным судом города Новокузнецка, ОМСУ был понужден возместить истцу вред, причиненный затоплением его квартиры в результате протекания крыши, исходя из суммы фактических расходов истца, оказавшихся выше, чем сумма уменьшения стоимости поврежденного имущества. Суд отметил, что «нет необходимости учитывать состояние, в котором находилось имущество в момент причинения вреда. Подобное ограничение противоречило бы положению гражданского законодательства о полном возмещении ущерба»<sup>297</sup>.

Причинение вреда имуществу может быть выражено: а) в уничтожении имущества, т. е. в полном прекращении его материального существования<sup>298</sup>;

---

<sup>296</sup> Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 63.

<sup>297</sup> Решение Центрального районного суда города Новокузнецка Кемеровской области от 10.06.2004 по иску Дербеновой Л.А. и Чернова П.В. к ООО «Асгард-2000» и Комитету жилищного коммунального хозяйства и благоустройства Администрации города Новокузнецка // из архива правового управления Администрации города Новокузнецка.

<sup>298</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 30.06.2010 по делу № А65-25434/2008 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

- б) в повреждении имущества, исключающем его дальнейшее использование по назначению и возможность извлечения из него полезных свойств и качеств;
- в) в повреждении имущества, не исключающем его дальнейшего использования.

Следует согласиться с тем, что реальный ущерб характеризуется уменьшением (реальным или неизбежным в будущем) наличного имущества кредитора. В связи с этим реальный ущерб состоит: во-первых, из фактически понесенных лицом расходов; во-вторых, из расходов, которые лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права; в-третьих, из стоимости утраченного и поврежденного имущества<sup>299</sup>.

Восстановление нарушенного права предполагает создание такого положения, при котором состояние потерпевшего восстанавливается до уровня, который имелся бы, если бы его интересы нарушены не были. Формулировка «восстановление нарушенного права» устанавливает для потерпевшей стороны целевые границы расходов, производимых ею в связи с правонарушением. Понесенные расходы, например, по надлежащему содержанию имущества возлагаются на потерпевшего независимо от обстоятельств, связанных с причинением вреда. Расходы, не связанные с целью восстановления нарушенного права, не могут быть отнесены на счет нарушителя<sup>300</sup>. Если действия потерпевшего не являются действиями, направленными на восстановление нарушенного права, то и расходы по исполнению этих действий не являются расходами, произведенными для восстановления нарушенного права<sup>301</sup>.

Из анализа судебной практики следует, что получение потерпевшим в счет возмещения вреда сумм сверх стоимости ремонта не может являться восстановлением нарушенного права. Возмещение за счет причинителя вреда расходов потерпевшего, не связанных с причиненным вредом, не

---

<sup>299</sup> Евтеев В.С. Понятие и сущность возмещения убытков как вида ответственности // Гражданин и право. 2000. № 2–3// Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>300</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 21.06.2001 № Ф09-967/01-ГК // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>301</sup> Постановление ФАС Московского округа от 16.04.2001 № КГ-А40/1616-01 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

находящегося с ним в непосредственной причинно-следственной связи, неправомерно в силу ст. 15 ГК РФ<sup>302</sup>.

Неблагоприятные, отрицательные последствия, которые наступают при нарушении или ущемлении принадлежащих потерпевшему имущественных или личных неимущественных прав и благ, называемые вредом, могут являться не только фактически понесенными, но и будущими расходами потерпевшего на восстановление имущественных последствий нарушения. Согласно п. 5 ст. 393 ГК РФ суд не вправе отказать в удовлетворении требования кредитора о возмещении убытков, причиненных неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства, только на том основании, что размер убытков не может быть установлен с разумной степенью достоверности. В этом случае размер подлежащих возмещению убытков определяется судом с учетом всех обстоятельств дела, исходя из принципов справедливости и соразмерности ответственности допущенному нарушению обязательства. Свою позицию в части взыскания убытков, основанную на нормах действующего права, высказал и Пленум ВС РФ в постановлении от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Так, помимо регламентации объема фактически понесенных расходов, Верховным судом РФ определено, что поскольку упущенная выгода представляет собой неполученный доход, при разрешении споров, связанных с ее возмещением, следует принимать во внимание, что расчет, представленный истцом, как правило, является приблизительным и носит вероятностный характер, но это обстоятельство само по себе не может служить основанием для отказа в иске.

Полный объем возмещения причиненного вреда, по своей сути, означает, что имущественная сфера потерпевшего должна восстановиться до такого состояния, которое было на момент причинения вреда. Но моменты причинения вреда и его возмещения, как правило, различаются по времени. А

---

<sup>302</sup> Постановление ФАС Московского округа от 04.12.2003 № КГ-А40/9177-03 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

если учесть, что иногда этот период времени длится не один месяц, то вполне вероятно, что размер причиненного вреда может измениться в результате инфляции, а также иных факторов. В этой связи представляется, что принципу полного возмещения вреда соответствует возмещение вреда, размер которого устанавливается на момент его причинения, а в случае изменения размера ущерба с момента причинения до момента возмещения, вред должен возмещаться в объеме, определяемом на момент производства платежа, что соответствует положениям ст. 393 ГК РФ.

В действующем законодательстве отсутствует специальная норма об уплате процентов за пользование чужими денежными средствами при возмещении вреда, причиненного органом публичной власти, в том числе, органом местного самоуправления. В связи с этим в судебной практике вызывает определенные проблемы взыскание процентов по ст. 395 ГК РФ при привлечении к ответственности публичных образований и их органов. Так, например, Конституционный Суд РФ указал, что при удовлетворении требований о возврате из бюджета необоснованно взысканных сумм в виде экономических (финансовых) санкций налоговыми, таможенными и другими государственными органами не подлежат применению нормы, регулирующие ответственность за неисполнение денежного обязательства<sup>303</sup>, что явно противоречит другому постановлению Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П, в соответствии с которым отношения по возмещению вреда публично-правовому образованию, в результате неуплаты налогов организацией-налогоплательщиком, признаны не публичными, а гражданско-правовыми.<sup>304</sup>

Судебная практика по данному вопросу довольно противоречива. Так, имеются судебные решения о взыскании предусмотренных ст. 395 ГК РФ

---

<sup>303</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2001 № 99-О // Консультант Плюс: справ.-прав. система, и др.

<sup>304</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П// Консультант Плюс: справ.-прав. система.

процентов с публичного образования<sup>305</sup> со ссылкой на постановление Пленума Верховного Суда РФ № 13, Пленума ВАС РФ от 08.10.1998 № 14 «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами» (в этой части в настоящее время утратившее силу)<sup>306</sup>.

Существуют и противоположные решения<sup>307</sup> со ссылкой на совместное постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6 и Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (в этой части в настоящее время утратившее силу). Так, по одному из дел для обоснования решения судом использованы следующие доводы: статья 395 ГК РФ предусматривает ответственность за нарушение денежного обязательства гражданско-правового характера и определяет последствия неисполнения или просрочки исполнения денежного обязательства, в силу которого на должника возлагается обязанность уплатить деньги, вернуть долг. Согласно п. 2 ст. 307 ГК РФ обязательства возникают из договора, вследствие причинения вреда и из иных оснований, указанных в ГК РФ. Правоотношения отдела социальной защиты населения администрации Петродворцовского района Санкт-Петербурга с истцом не носят гражданско-правовой характер и возникли не в силу договорных отношений. Поэтому проценты по ст. 395 не могут быть взысканы<sup>308</sup>. Как указал Конституционный Суд РФ, в силу природы гражданско-правовых отношений сама по себе возможность применения санкции, предусмотренной п. 1 ст. 395 ГК РФ, направлена на защиту

---

<sup>305</sup> См. напр.: Определение ВАС РФ от 07.06.2010 № ВАС-5981/10 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение ВАС РФ от 20.07.2011 № ВАС-5558/11 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Постановление Президиума ВАС Российской Федерации от 28.07.2009 № 6961/09 по делу № А12-9353/08-С9 // Вестн. ВАС РФ. 2009. № 10; Постановление Президиума ВАС РФ от 27.07.2010 № 5981/10 по делу № А40-69366/09-37-135 // Вестн. ВАС РФ. 2010. № 11.

<sup>306</sup> О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами: пост. Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации, Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации [от 08.10.1998 № 13/14] // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 1998. № 12.

<sup>307</sup> См. напр.: Определение ВАС РФ от 07.06.2010 № ВАС-5981/10 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение ВАС РФ от 29.06.2012 № ВАС-5338/12 по делу № А14-6339/2011 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Постановление Президиума ВАС РФ от 27.07.2010 № 5981/10 по делу № А40-69366/09-37-135 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Определение ВАС РФ от 19.08.2011 № 78-В11-24 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; и др.

<sup>308</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21.01.2011 № 78-В10-41 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

имущественных интересов лица, чьи денежные средства незаконно удерживались. Конституционный Суд РФ выразил свою правовую позицию в результате сравнения двух норм Налогового кодекса РФ: ст. ст. 78 и 79 НК РФ, где урегулированы вопросы возврата излишне уплаченной и излишне взысканной суммы налога. Он полагает, что незаконное удержание денежных средств налоговыми органами находится вне правового регулирования частного права, и, соответственно, применяется п. 3 ст. 2 ГК РФ. А так как правовое регулирование предусматривает возможность защиты прав налогоплательщиков в случае незаконного изъятия у них принадлежащего им имущества для уплаты налога (ст. 79 НК РФ), то и взыскание процентов не может быть осуществлено<sup>309</sup>. Как было сказано выше, такие выводы Конституционного суда явно противоречат другому более позднему постановлению Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П, которым указанные отношения были признаны не публичными, а гражданско-правовыми.

Подобное обоснование Конституционным Судом невозможности применения ст. 395 ГК РФ к указанным правоотношениям вызывает, как представляется, серьезные сомнения. Пленум Верховного Суда РФ в п. 38 постановления от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» устранил любое непонимание данной проблемы и указал, что названные в ст. 395 ГК РФ проценты не начисляются на суммы экономических (финансовых) санкций, необоснованно взысканных с юридических и физических лиц налоговыми, таможенными органами, органами ценообразования и другими государственными органами и подлежащих возврату из соответствующего бюджета<sup>310</sup>. Ранее в работе был

---

<sup>309</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Астраханская рыбоконсервная компания» на нарушение конституционных прав и свобод положением п. 2 ст. 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации : опред. Конституц. Суда Рос. Федерации [от 22.12.2015 № 2907-О] // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>310</sup> О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств: пост. Пленума Верх. Суда Рос. Федерации [от 24.03.2016 № 7] // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

сделано предложение об исключении данного пункта из названного постановления.

Таким образом, при возмещении вреда, причиненного органом публичной власти, в том числе, ОМСУ, на суммы незаконно взысканных публичным образованием санкций проценты по ст. 395 ГК РФ не подлежат начислению. Но в момент осуществления взыскания властным органом денежные средства были экономическими санкциями в налоговых и других финансовых и административных отношениях. Однако, после признания факта незаконности их взыскания, указанные средства стали собственностью потерпевшего, незаконно находящейся у должника. А это уже гражданско-правовые отношения.

Можно сделать вывод, что суды не квалифицируют отношения по возмещению вреда в результате принятия незаконного ненормативного акта властным органом как гражданско-правовые. Судебная практика в таком случае отказывается от оценки факта причинения вреда имуществу субъектов гражданского права в качестве основания возникновения деликтного обязательства (ст. 8 ГК РФ) и, как следствие этого, от возможности применения ст. 395 ГК РФ к спорным правоотношениям, и соответственно, уменьшает объем возмещения причиненного вреда. Представляется, что указанный вывод является своеобразным продолжением полемики об основаниях возникновения внедоговорных гражданско-правовых обязательств вследствие причинения вреда ОМСУ и их природе.

Рядом ученых в литературе исследуется возможность универсального применения ст. 395 ГК РФ при причинении вреда властными органами, в том числе, ОМСУ<sup>311</sup>. Вместе с тем большинство цивилистов не поддерживают идею универсальности указанной нормы. Так, например, С.Ю. Рипинский отметил, что «при совершении незаконных действий публично-правовая природа действий власти не исчезает, при отсутствии публично-правового

---

<sup>311</sup> Кархалев Д.Н. Охранительное гражданское правоотношение. М., 2009. С. 161; Кузнецова Л.В. Спорные вопросы деликтной ответственности // Меры обеспечения и меры ответственности в гражданском праве: сб. ст. / рук. авт. кол. и отв. ред. М.А. Рожкова. М., 2010. С. 338.

статуса у нарушителя указанные действия не могли бы иметь место. При таких обстоятельствах применение норм гражданского законодательства о процентах за пользование чужими денежными средствами к описанным отношениям противоречило бы закону»<sup>312</sup>. Думается, что в этом случае автор противоречит сам себе, так как является сторонником частноправового подхода к ответственности государства<sup>313</sup>.

Представляется, что с момента причинения вреда, исходя из принципа генерального деликта и презумпции вины причинителя вреда, возникает гражданское правоотношение, и, следовательно, подлежат применению гражданско-правовые нормы. Соответственно, за пользование чужими денежными средствами подлежат уплате проценты на сумму этих средств любым должником вне зависимости от его гражданско-правового статуса. Возможность применения процентов за пользование чужими денежными средствами не может зависеть и от природы тех правоотношений, в результате осуществления которых причинен вред. Причинение вреда потерпевшему властным публичным органом переводит данные отношения из сферы публичного права в сферу права гражданского с момента его причинения.

Следует согласиться с мнением о том, что расходы, понесенные в виде санкций, наложенных за нарушение публично-правовой обязанности, если они понесены вследствие нарушения субъективного гражданского права соответствующего лица, подлежат включению в состав вреда и, соответственно, должны возмещаться причинителем<sup>314</sup>, в том числе и муниципальным образованием. Данное мнение в свое время было подтверждено ВАС РФ, указавшим, что нарушение прав потерпевшего возможно путем неоправданного наложения государственными органами административных, уголовных и гражданско-правовых санкций применительно к частным лицам, а также в связи с бездействием

---

<sup>312</sup> Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. СПб., 2002. С. 95.

<sup>313</sup> Рипинский С.Ю. Там же. С. 41–51.

<sup>314</sup> Савенкова О.В. Возмещение убытков в современном гражданском праве. Убытки и практика их возмещения: сб. ст. / отв. ред. М.А. Рожкова. М., 2006. // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

государственных органов, призванных контролировать условия использования собственности<sup>315</sup>.

Несмотря на однозначность существующего в настоящее время подхода судов к решению проблемы взыскания процентов по ст. 395 ГК РФ с публичных образований, представляется, что при причинении вреда противоправным поведением его органа порядок, условия и размеры его возмещения должны подчиняться нормам главы 25 ГК РФ и, в частности, ст. 395 ГК РФ, при отсутствии специальных правил, устанавливающих иное.

Спорность данного вопроса в доктрине и практике, тем не менее, не повлияла на изменения действующего ГК РФ. Кодекс дополнен статьей 307<sup>1</sup>, в п. 2 которой установлено, что к обязательствам вследствие причинения вреда применяются общие положения об обязательствах, если иное не предусмотрено соответственно правилами глав 59 и 60 ГК РФ или не вытекает из существа соответствующих отношений. Ст. 395 ГК РФ текстуально расположена в главе 25 ГК РФ, являющейся составной частью подраздела 1. Общие положения об обязательствах раздела III. Общая часть обязательственного права ГК РФ. Следовательно, ст. 395 ГК РФ подлежит применению к отношениям по возмещению вреда, в том числе и к отношениям, регламентированным ст. 1069 ГК РФ, если иное не указано в законе или не вытекает из существа обязательства.

Во всех случаях, в связи с отсутствием прямого запрета, установленного законом, при возникновении обязательства из причинения вреда, выраженного в денежном эквиваленте, в том числе, если обязанным лицом является публичное образование, применение ответственности за неисполнение денежного обязательства в соответствии со ст. 395 ГК РФ является обоснованным.

Предлагаемые С.Ю. Рипинским дополнения в ст. 1069 ГК РФ о возложении на причинителя вреда обязанности по уплате процентов в порядке ст. 395 ГК

---

<sup>315</sup> Об основных положениях, применяемых Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие: инф. письмо Высшего Арбитраж. Суда Рос. Федерации [от 20.12.1999 № С1-7/СМП-1341] // Вестн. Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации. 2000. № 2.

РФ представляются излишними<sup>316</sup>. Такое предложение свидетельствует о противопоставлении норм главы 59 ГК РФ общим положениям ГК РФ, что не является приемлемым.

К отношениям, возникающим из причинения вреда, в первую очередь, подлежат применению нормы главы 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда» и субсидиарно нормы общих положений ГК РФ об обязательствах, если это не противоречит существу возникших правоотношений. Следовательно, дополнительного указания на возможность применения общих положений об обязательствах к обязательствам вследствие причинения вреда не требуется. Однако представляется, что ст. 395 ГК РФ необходимо изменить путем указания на возможность начисления процентов на денежные средства, незаконно удерживаемые в результате неправомерного поведения органов власти, в т. ч. ОМСУ и их должностных лиц.

Таким образом, последнее предложение п. 1 ст. 395 ГК РФ предлагается изложить в следующей редакции: «Эти правила применяются, если отсутствует прямой запрет, установленный законом, или если иной размер процентов не установлен законом».

Вред может быть причинен не только имуществу потерпевшего, но и его нематериальным благам (ст. 150 ГК РФ). Обладатели нематериальных благ, вступая в личные неимущественные отношения, являются равноправными, независимыми субъектами гражданского права. Нематериальные блага принадлежат каждому гражданину от рождения, они неотчуждаемы и непередаваемы иным способом. Также они не могут быть ограничены (кроме случаев, специально предусмотренных законом). Всякий обладатель нематериального блага может сообщать или не сообщать кому-либо сведения о своей частной жизни, изменять или не изменять свое имя, соглашаться или не соглашаться с медицинским вмешательством и т. д.<sup>317</sup> При этом обладатель

---

<sup>316</sup> Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. С. 96.

<sup>317</sup> См., например: Малеина М.Н. Указ. соч. С. 28.

чести, достоинства, имени и других нематериальных благ руководствуется своей автономной волей, своим законным интересом.

В соответствии со ст. 1099 ГК РФ компенсация гражданину морального вреда за физические и нравственные страдания, её основания и размер определяются правилами, предусмотренными главой 69 ГК РФ и ст. 151 ГК РФ. Компенсация морального вреда, причиненного имущественным правам гражданина, возможна только в случаях, предусмотренных законом.

Определением Конституционного Суда РФ от 03.07.2008 № 734-О-П<sup>318</sup> отмечено, что к отношениям, имеющим публично-правовую природу, при возложении на публичные органы соответствующих обязанностей, подлежащих выполнению во всех без исключения случаях, возможно применение ст. 151 ГК РФ. Исключение применения этой нормы, по мнению Конституционного Суда РФ, приводило бы к нарушению прав граждан, гарантируемых ст. 15 (часть 4) и 46 (части 1 и 2) Конституции РФ, и, в конечном счете, к нарушению международных обязательств РФ, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Физические и нравственные страдания может претерпевать лишь человек, т.е. данные категории применимы только к личности, обладающей сознанием и психикой. Из анализа п. 2 определения Конституционного Суда РФ от 04.12.2003 № 508-О<sup>319</sup> следует, что категории «моральный вред гражданину» и «моральный вред юридическому лицу» имеют разное содержание, но являются равнозначными правовыми категориями. Если «моральный вред гражданину» – это физические и нравственные страдания, то «моральный вред юридическому лицу» – это его «нематериальный вред». Нематериальный вред, в соответствии с позицией судебной практики, причиняется путем опорочения (искажения, очернения) деловой репутации юридического лица. Как результат, он может сформировать у партнеров и контрагентов юридического

<sup>318</sup> О жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав ст. 151 Гражданского кодекса Российской Федерации: опред. Конституц. Суда Рос. Федерации [от 03.07.2008 № 734-О-П] // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>319</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлафмана Владимира Аркадьевича на нарушение его конституционных прав п. 7 ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации: опред. Конституц. Суда Рос. Федерации [от 04.12.2003 № 508-О]// Вестн. Конституц. Суда РФ. 2004. № 3.

лица негативное к нему отношение, недоверие к результатам его работы (заклучениям, аудиторским проверкам), дать им основания усомниться в его компетентности и порядочности в партнерских взаимоотношениях<sup>320</sup>. Такие неблагоприятные последствия нематериального характера не поддаются точному исчислению, являются негативными и существенными для юридического лица.

Моральный вред, причиненный гражданам действиями (бездействием) органа власти, в т. ч. его противоправным поведением (ст. 1069 ГК РФ), а также незаконными действиями, указанными в п. 1 ст. 1070 ГК РФ, подлежит компенсации при наличии определенных условий. Ранее суды отказывали в компенсации морального вреда гражданам в связи с уголовно-процессуальной реабилитацией<sup>321</sup>. Возможно, в связи с подобной позицией судов, законодатель в п. 1 ст. 1070 ГК РФ сделал акцент на необходимости возмещения вреда, причиненного перечисленными в нем незаконными уголовно-процессуальными действиями. Из этого можно сделать вывод о том, что по действующему законодательству вред, предусмотренный п. 1 ст. 1070 ГК РФ, в отличие от ст. 1069 ГК РФ, может быть причинен только физическому лицу (за исключением вреда, причиненного юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности).

Следовательно, при применении ст. 151 ГК РФ к обязательствам по возмещению вреда, причиненного органами власти (ст. 1069 ГК РФ), немущественный вред понимается в более широком смысле, чем в ст. 1070 ГК РФ, и включает в себя не только моральный вред гражданину, но и немущественный вред иным субъектам гражданского права, в том числе публичным образованиям.

---

<sup>320</sup> См. наприм.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 22.06.2006 № Ф04-3210/2006(23105-А70-12) по делу № А70-8735/24-2005 // Консультант Плюс: справ.-прав. система; Постановление ФАС Московского округа от 20.11.2009 № КГ-А40/12397-09-П по делу № А40-32184/07-15-181 // Консультант Плюс: справ.-прав. система.

<sup>321</sup> Кудинов О.А. Обязательства вследствие причинения вреда и неосновательного обогащения: Юридический комментарий. М., 2006 // Консультант Плюс: справ. правовая система.

Таким образом, обязательства из причинения вреда ОМСУ имеют следующие особенности исполнения:

- публичные образования не вправе возместить причиненный их органами вред в досудебном, добровольном порядке;

- привлечение к ответственности публичного образования осуществляется только в порядке гражданского судопроизводства;

- исполнение исполнительных документов по взысканию с должника – муниципального образования денежных средств осуществляется без участия судебных приставов-исполнителей уполномоченными органами в порядке, предусмотренном нормами бюджетного законодательства, остальные требования исполняются судебными приставами-исполнителями в общем порядке, предусмотренном законодательством об исполнительном производстве;

- основанием для исполнения обязательства по возмещению вреда из казны публичного образования является наличие следующей совокупности юридических фактов: решение суда; исполнительного листа; передачи их должнику вместе с заявлением о взыскании;

- при исполнении обязательства вследствие причинения вреда ОМСУ различается не только порядок возмещения вреда, но и источник финансирования расходов по его возмещению в зависимости от того, в интересах какого публичного образования осуществлял публичные полномочия властный орган;

- исходя из принципа генерального деликта и презумпции вины причинителя вреда, являющегося публичным образованием, с момента причинения вреда возникает гражданское правоотношение, и, следовательно, подлежат применению гражданско-правовые нормы. Если орган публичного образования причиняет своими противоправными действиями вред потерпевшему, порядок, условия и размеры возмещения вреда должны подчиняться нормам главы 25 ГК РФ и, в частности, ст. 395 ГК РФ при отсутствии специальных правил, устанавливающих иное. За пользование

чужими денежными средствами подлежат уплате проценты на сумму этих средств любым должником вне зависимости от его гражданско-правового статуса. Возможность применения процентов за пользование чужими денежными средствами не может зависеть и от природы тех правоотношений, в результате осуществления которых причинен вред.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное диссертационное исследование обязательств по возмещению вреда, причиненного правонарушением ОМСУ (ст. 1069 ГК РФ) позволяет сделать следующие выводы:

Основанием возникновения обязательства вследствие причинения вреда ОМСУ не всегда является правонарушение, оно может возникнуть вследствие совершения таким органом и правомерных действий. Поэтому в обязательстве вследствие причинения вреда ОМСУ могут применяться не только меры гражданско-правовой ответственности, но и иные меры государственного принуждения (меры защиты и пресекательные меры).

Обязательству вследствие причинения вреда ОМСУ, предусмотренному ст. 1069 ГК РФ, присущи особенности: основанием его возникновения является правонарушение с полным составом, который включает такие элементы, как: противоправность поведения и вина причинителя вреда, наличие вреда, причинная связь между противоправным поведением и наступившим вредом; б) при причинении вреда ОМСУ могут быть нарушены не только нормы гражданского права, но и нормы иных отраслей права; в) вред причиняется при осуществлении полномочий (деятельности), имеющих целевой, публичный характер (при исполнении властных, регулирующих и контролирующих функций с целью реализации вопросов местного значения, делегированных государственных полномочий, а также решения хозяйственных вопросов, связанных с жизнеобеспечением поселений); г) вред причиняет специальный субъект, уполномоченный в установленном законом, иным правовым актом или договором порядке осуществлять публичные полномочия; д) возмещение вреда представляет собой меру деликтной ответственности; е) вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования.

По обязательствам, возникающим в связи с причинением вреда ОМСУ, ответственность несет само муниципальное образование, а не орган, выступающий от его имени. При причинении вреда ОМСУ муниципальное

образование является не только лицом, обязанным возместить причиненный вред потерпевшему, но и лицом, причиняющим вред. Вред, возникший в результате противоправных действий (бездействия) ОМСУ при исполнении публичных полномочий, – это последствия противоправного поведения муниципального образования.

ОМСУ имеют двойственный статус. Во-первых, они являются составной частью публично-правового образования, создаются специально для реализации его полномочий, действуют от его имени, создают для него права и обязанности, представляют его в отношениях с третьими лицами и в суде. Во-вторых, регистрируются в качестве юридического лица – казенного учреждения, для обеспечения возможности собственного функционирования. Действиями публично-правового образования по осуществлению своих полномочий или по созданию условий для такого осуществления (в том числе в сфере гражданского оборота) являются действия его органов.

Казна публичного образования является объектом гражданского права. Применение формулировки «за счет» соответствующей казны определяет исключительно источник, из которого осуществляется возмещение вреда – казна определенного публичного образования. Иного значения формулировка «возмещение вреда за счет казны» не имеет.

Принцип генерального деликта в полном объеме распространяется на оценку поведения ОМСУ в деликтных обязательствах. Публичное образование может быть освобождено от ответственности по ст. 1069 ГК РФ, если докажет правомерность действий или вину третьих лиц.

Объем полномочий ОМСУ определяет границы его возможного правомерного поведения, устанавливаемые законами и иными правовыми актами, к которым относятся уставы муниципальных образований, а также иные акты. Противоправность его поведения в этом случае выражается в ненадлежащей организации деятельности подотчетных, подконтрольных лиц, осуществляющих соответствующие публичные полномочия, действия или

бездействие которых обусловили нарушение субъективных гражданских прав потерпевшего.

Знание нормативно-правовых и иных актов является обязательным условием нормального функционирования ОМСУ, соответственно, незнание актов для лица, осуществляющего публичную деятельность, свидетельствует о противоправности поведения и делает практически неизбежным наличие вины лица, причинившего вред.

При выявлении противоправности подлежит оценке не только поведение ОМСУ, его должностных лиц, но и лица, которому делегировались полномочия, а также лица, чьи полномочия подлежали исполнению, но исполнялись ненадлежащим образом.

К специальным условиям ответственности по ст. 1069 ГК РФ следует относить: а) причинение вреда специальным субъектом; б) целевой характер деятельности специального субъекта при причинении им вреда. Специальные условия ответственности публичного образования за вред, причиненный правонарушением, неразрывно связаны между собой и с общими условиями ответственности.

Исполнение обязательства из причинения вреда ОМСУ, предусмотренного ст. 1069 ГК РФ, имеет ряд существенных особенностей: 1) отсутствует право на возмещение вреда, причиненного ОМСУ в досудебном, добровольном порядке; 2) привлечение к ответственности публичного образования возможно только в порядке гражданского судопроизводства; 3) исполнение исполнительных документов по взысканию с должника – муниципального образования денежных средств осуществляется в специальном порядке, предусмотренном нормами бюджетного законодательства; 4) основанием для исполнения обязательства из казны публичного образования является наличие совокупности юридических фактов: решение суда; исполнительного листа; передача их должнику вместе с заявлением о взыскании.

С момента причинения вреда возникает гражданское правоотношение, и, следовательно, подлежат применению гражданско-правовые нормы. Если

орган публичного образования причиняет своими противоправными действиями вред потерпевшему, порядок, условия и размеры возмещения вреда должны подчиняться нормам главы 25 ГК РФ и, в частности, ст. 395 ГК РФ при отсутствии специальных правил, устанавливающих иное. За пользование чужими денежными средствами подлежат уплате проценты на сумму этих средств любым должником вне зависимости от его гражданско-правового статуса. Возможность применения процентов за пользование чужими денежными средствами не может зависеть и от природы тех правоотношений, в результате осуществления которых причинен вред.

С учетом теоретических выводов и положений, с целью совершенствования законодательства и практики его применения, предлагается:

1. В статье 125 ГК РФ пункты 1, 2, 3 дополнить словами: «правовые последствия в этом случае возникают у публичных образований».

2. Исключить из текста абзаца 2 пункта 5 и абзаца 2 пункта 6 статьи 123<sup>22</sup> ГК РФ слова «гражданам».

3. Изменить текст последнего предложения пункта 1 статьи 395 ГК РФ следующим образом:

«Эти правила применяются, если отсутствует прямой запрет, установленный законом, или если иной размер процентов не установлен договором».

4. Изменить редакцию абзаца 1 пункта 1 статьи 1064 ГК РФ:

«Вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу иных лиц, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред».

5. Изменить редакцию ст. 1069 ГК РФ:

«Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц либо иных уполномоченных лиц при осуществлении ими полномочий Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, в том числе в

результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

В случае причинения вреда третьими лицами или их работниками при исполнении ими публичных полномочий, ответственным за причинение вреда является то публично-правовое образование, которое делегировало (или должно было делегировать) указанные полномочия».

6. Изложить название и содержание статьи 1071 ГК РФ в новой редакции:

«Статья 1071. Органы и лица, выступающие от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования при возмещении вреда.

1. В случаях, когда в соответствии с настоящим Кодексом или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с пунктом 3 статьи 125 настоящего Кодекса эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

2. Возмещение вреда за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования осуществляется на основании судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации производится в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, а по истечении установленного срока в соответствии с законодательством об исполнительном производстве.

3. Финансовые органы и иные лица, указанные в п. 1 настоящей статьи, обязаны в течение трех месяцев с момента получения исполнительных

документов произвести выплату убытков в полном объеме. С момента вступления в силу судебного решения и до момента возмещения убытков подлежат начислению проценты, предусмотренные ст. 395 ГК РФ. Выплата процентов и убытков производится одновременно».

7. В пункте 3 статьи 41 ФЗ РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заменить слова: «органов местной администрации» на слова: «органов местного самоуправления», слова: «главы местной администрации» на слова: «главы муниципального образования».

7. Изложить статью 76 ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в новой редакции:

«Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, либо вред, причиненный иными лицами, на которых были возложены обязанности по исполнению публичных функций этих органов, подлежит возмещению в соответствии с гражданским законодательством».

8. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 N 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» пункт 5 дополнить новым абзацем 6 в следующей редакции:

«Противоправность причинения вреда органом местного самоуправления, в т. ч. изданием незаконного акта, предполагается, пока не доказано обратного».

9. Исключить пункт 38 из текста Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств».

10. Дополнить пункт 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от

23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» абзацем 4 следующего содержания:

«Согласно п. 3 ст. 125 ГК РФ в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по специальному поручению публичных образований и от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

В таких случаях презюмируется, что государственные органы и органы местного самоуправления – казенные учреждения выступают в гражданском обороте от имени соответствующего публичного образования – собственника имущества учреждения. Бремя доказывания деятельности казенного учреждения в гражданском обороте от собственного имени и в собственных интересах возлагается на соответствующее публичное образование – собственника имущества такого учреждения».

Настоящее диссертационное исследование открывает перспективы дальнейший изысканий деликтных обязательств, в том числе, в части: а) соотношения причинения вреда в результате правонарушения и причинения ущерба правомерным поведением властным органом; б) развития теории противоправности причинения вреда и презумпции вины его причинителя, в случае причинения вреда органом публичного образования; в) изучение сторон в обязательстве по возмещению вреда, причиненного органом публичного образования; г) гражданско-правовых последствий передачи публичных полномочий для их исполнения третьим лицам и др.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Нормативные и иные акты<sup>322\*</sup>

1. Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод [Текст]: [заключена в г. Риме 4 ноября 1950] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.
2. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации [Текст]: [принята 12.12.1993, в ред. от 21.07.2014] // Рос. газ. 1993. 25 дек.; 2014. 23 июль.
3. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: Ч. 1: [от 30.11.1994 № 51-ФЗ, в ред. от 29.12.2017] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; 2017. № 1 (Часть I). Ст. 43.
4. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: Ч. 2: [от 26.01.1996 № 14-ФЗ, в ред. от 18.04.2018] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; Рос. газ. 2018. 20 апр.
5. Российская Федерация. Законы. Семейный кодекс Российской Федерации [Текст]: [от 29.12.1995 № 223-ФЗ, в ред. от 29.12.2017] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 16; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 22.
6. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст]: закон: [от 13.06.1996 № 63-ФЗ, в ред. от 19.02.2018] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954; 2018. № 9. Ст. 1292.
7. Российская Федерация. Законы. Воздушный кодекс Российской Федерации [Текст]: закон: [от 19.03.1997 № 60-ФЗ, в ред. от 31.12.2017] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 75.

---

\* при написании настоящей работы автором использовался электронный ресурс локального доступа Консультант Плюс. Версия проф: справ. правовая система, в соответствии с договором заключенным с ООО "Информационный центр АНВИК" г. Новокузнецк. Номер дистрибутива 167271.

8. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]: закон: [от 31.07.1998 № 145-ФЗ, в ред. от 28.12.2017] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 18.
9. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации [Текст]: закон: [от 25.10.2001 № 136-ФЗ, в ред. от 31.12.2017] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 91.
10. Российская Федерация. Законы. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: закон: [от 18.12. 2001 № 174-ФЗ, в ред. от 18.04.2018] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (Часть I). Ст. 4921; Рос. газ. 2018. 20 апр.
11. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст]: закон: [от 30.12.2001 № 195-ФЗ, в ред. от 03.04.2018] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (Часть I). Ст. 1; 2018. № 15 (Часть I). Ст. 2035.
12. Российская Федерация. Законы. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: закон: [от 14.11.2002 № 138-ФЗ, в ред. от 03.04.2018] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532; 2018. № 15 (Часть I). Ст. 2037.
13. Российская Федерация. Законы. Жилищный кодекс Российской Федерации [Текст]: закон: [от 29.12.2004 № 188-ФЗ, в ред. от 03.04.2018] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (Часть I). Ст. 14; 2018. № 15 (Часть I). Ст. 2030.
14. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Текст]: [от 29.12.2004 № 190-ФЗ, в ред. от 31.12.2017] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (Часть I), Ст. 16; 2017. № 1 (Часть I). Ст. 90.
15. Российская Федерация. Законы. Водный кодекс Российской Федерации [Текст]: закон: [от 03.06.2006 № 74-ФЗ, в ред. от 29.07.2017] // Собр.

Законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381; 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4810.

16. Российская Федерация. Законы. Лесной кодекс Российской Федерации [Текст]: закон: [от 04.12.2006 № 200-ФЗ, в ред. от 29.12.2017] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 55.

17. Российская Федерация. Законы. О прокуратуре Российской Федерации [Текст]: закон: [от 17.01.1992 № 2202-1, в ред. от 18.04.2018] // Рос. газ. 1992. 18 февр.; 2018. 20 апр.

18. Российская Федерация. Законы. Основы законодательства Российской Федерации о культуре [Текст]: закон: [от 09.10.1992 № 3612-1, в ред. от 05.12.2017] // Российская газета. 1992. 17 нояб.; Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7563.

19. Российская Федерация. Законы. Основы законодательства РФ о нотариате [Текст]: закон: [от 11.02.1993 № 4462-1, в ред. от 31.12.2017] // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357; Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 70.

20. Российская Федерация. Законы. О пожарной безопасности [Текст]: закон: [от 21.12.1994 № 69-ФЗ, в ред. от 29.12.2017] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 39.

21. Российская Федерация. Законы. О некоммерческих организациях [Текст]: закон: [от 12.01.1996 № 7-ФЗ, в ред. от 05.02.2018] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145; 2018. № 7. Ст. 975.

22. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: закон: [от 06.10.1999 N 184-ФЗ, в ред. 05.02.2018] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2018. № 7. Ст. 975.

23. Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ [Текст]: закон: [от

12.06.2002 № 67-ФЗ, в ред. от 18.04.2018] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253; 2018. № 7. Ст. 961; Рос. газ. 2018. 20 апр.

24. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: закон: [от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в ред. от 18.04.2018] // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Рос. газ. 2018. 20 апр.

25. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации [Текст]: закон: [от 10.01.2006 № 18-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 282.

26. Российская Федерация. Законы. Об исполнительном производстве [Текст]: закон: [от 02.10.2007 № 229-ФЗ в ред. от 23.04.2018] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849; Рос. газ. 2018. 25 апр.

27. Российская Федерация. Законы. О физической культуре и спорте в Российской Федерации [Текст]: закон: [от 04.12.2007 № 329-ФЗ, в ред. от 18.04.2018] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242; Рос. газ. 2018. 25 апр.

28. Российская Федерация. Законы. Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст]: закон: [от 22.07.2008 № 159-ФЗ, в ред. 01.07.2017] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30 (Часть I). Ст. 3615; 2017. № 27. Ст. 3938.

29. Российская Федерация. Законы. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст]: закон: [от 26.12.2008 № 294-ФЗ, в ред. от 18.04.2018] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (Часть I). Ст. 6249; Рос. газ. 2018. 20 апр.

30. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст]: закон: [от 28.11.2009 № 283-ФЗ, в ред. от 04.11.2014] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48. Ст. 5733; 2014. № 40 (Часть II). Ст. 5315.
31. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Текст]: закон: [от 08.05.2010 № 83-ФЗ, в ред. 27.11.2017] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 19. Ст. 2291; 2017. № 49. Ст. 7319.
32. Российская Федерация. Законы. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Текст]: закон: [от 27.07.2010 № 210-ФЗ, в ред. 18.04.2018] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179; Рос. газ. 2018. 20 апр.
33. Российская Федерация. Законы. О полиции [Текст]: закон: [от 07.02.2011 № 3-ФЗ, в ред. 07.03.2018] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; 2018. № 11. Ст. 1591.
34. Российская Федерация. Законы. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации [Текст]: закон: [от 21.11.2011 № 323-ФЗ, в ред. от 07.03.2018] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724; 2018. № 11. Ст. 1591.
35. Российская Федерация. Законы. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Текст]: закон: [от 05.04.2013 N 44-ФЗ, в ред. от 31.12.2017] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 90.
36. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации [Текст]: закон: [от 05.05.2014 № 99-ФЗ, в ред. от 29.12.2017] //

Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19. Ст. 2304; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 54.

37. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации [Текст]: закон: [от 08.03.2015 № 42-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1412.

38. Российская Федерация. Указы. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Текст]: Указ Президента Российской Федерации: [от 28.04.2008 № 607, ред. от 04.11.2016] // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003; 2016. № 45 (Часть II). Ст. 6240.

39. Российская Федерация. Пост. Правительства Российской Федерации. О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) [Текст]: пост. Правительства Рос. Федерации: [от 24.10.2011 № 861, в ред. от 24.07.2017] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 44. Ст. 6274; 2017. № 32. Ст. 5065.

40. Российская Федерация. Распоряжение Правительства Российской Федерации. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах [Текст]: Распоряжение Правительства Российской Федерации: [от 25.10.2005 № 1789-р, в ред. 10.03.2009] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720; 2009. № 12. Ст. 1429.

41. Российская Федерация. Приказ. Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации. Об утверждении методических рекомендаций по исполнению судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [от 15.05.2009 № 195] [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

42. Российская Федерация. Приказ Росстандарта. ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности: [от 31.01.2014 N 14-ст, в ред. от 13.02.2018]. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

43. Юрга. Устав муниципального образования «Юргинский городской округ» (город Юрга)» [Текст]: пост. Юргинского городского Совета народных депутатов [от 15.06.2005 № 36, в ред. от 10.12.2012] // Вестник. 2005. 26 июль.
44. Топкинский район. Устав Топкинского муниципального района [Текст]: решение Топкинского районного Совета народных депутатов: [от 24.09.2008 № 85, в ред. от 23.01.2013] // Провинция. 2008. 18 октябрь.
45. Новокузнецк. О территориальных органах Администрации города Новокузнецка [Текст]: решение Новокузнецкого городского Совета народных депутатов [от 28.12.2010 №16/22] // Новокузнецк, 2011. 13 янв.
46. Полысаево. Устав муниципального образования «Полысаевский городской округ» [Текст]: решение Совета народных депутатов Полысаевского городского округа: [от 14.03.2012 № 31] // Специальный выпуск / приложение к газете «Полысаево». 2012. 30 март.
47. Новокузнецк. Распоряжение Администрации г. Новокузнецка от 15.01.2001 № 567. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
48. Новокузнецк. Распоряжение Администрации г. Новокузнецка от 16.04.2010г. № 668. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
49. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 525. (утратил силу).
50. Гражданский кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407. (утратил силу).
51. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон: [от 28.08.1995 № 154-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. (утратил силу).
52. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон: [от

21.07.2005 № 94-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (Часть I). Ст. 3105. (утратил силу).

### **53. Материалы судебной практики:**

54. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 24 октября 1996 № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // Вестник Конституц. суда Рос. Федерации. 1996. № 5.

55. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 12 октября 1998 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник Конституц. суда Рос. Федерации. 1999. № 1.

56. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 05 февраля 2007 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 932.

57. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 08 декабря 2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лысяка и А.Н. Сергеева» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2017. № 51. Ст. 7914.

58. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. № 99-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 2 и пунктом 1 статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

59. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 № 508-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлафмана Владимира Аркадьевича на нарушение его конституционных прав п. 7 ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации: опред. Конституц. Суда Рос. Федерации»// Вестн. Конституц. Суда РФ. 2004. № 3

60. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 3 июля 2008 № 734-О-П «О жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав ст. 151 Гражданского кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

61. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 4 июня 2009 № 1005-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Уния» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

62. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 1 октября 2009 № 1312-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб обществ с ограниченной ответственностью «Торговый центр «Меркурий» и «Юридическая фирма «Пионер» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца пятого п. 3 ст. 217 и п. 5 ст. 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 2010. № 1.

63. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 13 октября 2009 № 1335-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы

общества с ограниченной ответственностью «Гудвин-2005» на нарушение конституционных прав и свобод положениями п. 3 ст. 217 и п. 5 ст. 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

64. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 19 октября 2010 № 1289-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шуваловой Светланы Сергеевны на нарушение ее конституционных прав статьей 139 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

65. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 8 февраля 2011 № 115-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Головина Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 1 Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок". [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

66. Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2012 № 804-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального унитарного предприятия «Волгоградэлектротранс» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 6 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пунктом 1 статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

67. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 1 ноября 2012 № 2008-О «По жалобе гражданина Жидова Сергея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 2013. № 3.

68. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 2 июля 2013 № 1049-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бородина Евгения Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и абзацем третьим статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью 1 статьи 27.1, частью 1 статьи 27.3 и частью 3 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 2014. № 2.
69. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 17 сентября 2013 № 1286-О «По жалобе гражданки Тихоновой Светланы Викторовны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 1064, 1069 и 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 2014. № 3.
70. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 24.09.2013 № 1397-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Город Новодвинск» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 1.4, частями 1 и 2 статьи 2.1, статьей 2.10 и частью 1 статьи 17.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
71. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 22.12.2015 № 2907-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Астраханская рыбоконсервная компания» на нарушение конституционных прав и свобод положением п. 2 ст. 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
72. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда от 1 июля 1996 г. № 6/8, в ред. 24 марта 2016 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского Кодекса РФ» // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 1996. № 9.

73. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда от 8 октября 1998 г. № 13/14, в ред. 24 марта 2016 «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами» // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. № 12. 1998.
74. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда от 12 ноября 2001 № 15/18 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» // Вестник Верховного Суда Рос. Федерации. 2002. № 1.
75. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда от 22 июня 2006 г. № 21/23, в ред. 26 февраля 2009 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации. 2006. № 8.
76. Постановление Пленума Высшего арбитражного суда от 22 июня 2006 г. № 21, в ред. от 19 апреля 2007 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации. 2006. № 8.
77. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Рос. газ. 2010. 05 февр.
78. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2015. № 8.

79. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 марта 2016 № 7, ред. от 07 февраля 2017 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2016. № 5.
80. Постановление Европейского суда по правам человека от 7 мая 2002 г. по делу «Бурдов (Burdov) против России» (жалоба № 59498/00). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
81. Постановление Европейского суда по правам человека от 23 октября 2003 г. по делу «Тимофеев (Timofeyev) против Российской Федерации» (жалоба № 58263/00). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
82. Постановление Европейского суда по правам человека от 18 ноября 2004 г. по делу «Вассерман (Wasserman) против Российской Федерации» (жалоба № 15021/02). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
83. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 24 апреля 2002г. «Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2001 г. (по гражданским делам)» // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2002. №8.
84. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 15 сентября 2010 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2010 года» // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2010. № 12.
85. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 27 мая 1997 г. № 806/97 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации. 1997. № 8.
86. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 8 декабря 1998 г. № 5656/98 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1999. № 3.

87. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 28 июля 2009 № 6961/09 по делу № А12-9353/08-С9 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации. 2009. № 10;
88. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 18 марта 2003 № 10890/02 по делу № А65-2130/2000-СГ2-3. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
89. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 27 июля 2010 № 5981/10 по делу № А40-69366/09-37-135. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
90. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 2 ноября 2010 № 7971/10 по делу № А24-4621/2008 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 2.
91. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 29 марта 2011 № 14415/10 по делу № А12-2383/2009. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
92. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 22 мая 2012 N 13443/11 по делу № А21-8212/2010. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
93. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 11 сентября 2012 № 3790/12 по делу № А64-4136/2011 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 12;
94. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 18 июня 2013 № 1399/13 по делу № А40-112862/11-69-982. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
95. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 9 июля 2013 № 3369/13 по делу № А09-7558/2012. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
96. Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами : инф. письмо Президиума

Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 31 мая 2011 № 145 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации. 2011. № 8.

97. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 4 марта 1999 № 7-В99пр-3. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

98. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 3 января 2002 № 34-В01пр-12. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

99. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 14 февраля 2007 № 406/07 по делу № А05-3355/2006-6. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

100. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 16 июня 2008 № 6083/08 по делу № А66-2306/2007. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

101. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 24 октября 2008 № 13254/08 по делу № А32-28/2008-20/2. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

102. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 19 февраля 2009 № 1583/09 по делу № А56-18677/2008. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

103. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 5 мая 2009 № 5-В09-10. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

104. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 10 декабря 2009 № 4н-242/09(г). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

105. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 5 марта 2010 № ВАС-2265/10 по делу № А53-17123/08-С3-25. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

106. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 7 августа 2010 № ВАС-5981/10. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

107. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации [от 28 августа 2010 № ВАС-7823/10 по делу № А29-6770/2009. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
108. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 17 декабря 2010 № ВАС-16479/10 по делу № А01-941/2009. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
109. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 21 января 2011 № 78-В10-41. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
110. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 11 июля 2011 № ВАС-8765/11 по делу № А57-8476/2010. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
111. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 20 июля 2011 № ВАС-5558/11. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
112. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 19 августа 2011 № 78-В11-24. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
113. определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 24 августа 2011 № ВАС-10564/11. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
114. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 2 сентября 2011 № ВАС-10797/11 по делу № А51-14452/2010 . [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
115. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 26 октября 2011 № 59-В11-9. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
116. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 26 октября 2011 № ВАС-13980/11 по делу № А12-23047/2010. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
117. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 4 апреля 2012 № 56-В12-3. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

118. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 29 июня 2012 № ВАС-5338/12 по делу № А14-6339/2011. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
119. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 22 апреля 2013 № ВАС-4701/13 по делу № А28-7790/2012-286/9. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
120. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 28 мая 2013 № 45-КГ13-7. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
121. определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 30 июля 2013 № ВАС-9473/13 по делу № А76-12239/2012. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
122. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 12 марта 2014 № ВАС-1944/14 по делу № А57-9868/2009. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
123. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 14 марта 2014 № 64-КГ14-1. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
124. Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 31 марта 2014 № ВАС-3924/14 по делу № А14-15405/2012. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
125. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 5 мая 2015 № 306-ЭС15-518 по делу № А12-31892/2012. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
126. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 30 мая 2016 № 305-ЭС16-1409 по делу № А40-31186/2014. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
127. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 6 июня 2015 № 306-ЭС15-4987 по делу № А12-8936/2014. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
128. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 18 сентября 2015 N 363-ПЭК15. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

129. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 28 декабря 2015 № 306-ЭС15-18135 по делу N А57-22474/2014. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
130. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 1 июня 2016 № 305-ЭС15-18795 по делу N А40-183357/2014. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
131. Решение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 15 апреля 2008 № 723/08. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
132. Постановление ФАС Уральского округа от 12 ноября 1996 г. № Ф09-79 8/96-ГК. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
133. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа 9 марта 2000 по делу № Ф08-393/2000-114А. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
134. Постановление ФАС Московского округа от 16 апреля 2001 № КГ-А40/1616-01. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
135. Постановление ФАС Уральского округа от 21 июня 2001 № Ф09-967/01-ГК. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
136. Постановление ФАС Московского округа от 4 декабря 2003 № КГ-А40/9177-03. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
137. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 14 июня 2006, 06.06.2006 № Ф03-А24/06-1/1703 по делу № А24-2747/05-18. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
138. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19 июня 2007 по делу № А05-516/2005-2. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
139. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 22 июня 2006 № Ф04-3210/2006(23105-А70-12) по делу № А70-8735/24-2005. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

140. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 13 февраля 2007 по делу № А56-31895/2005. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
141. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 18 декабря 2007 № Ф03-А04/07-1/5697 по делу № А04-6279/07-19/600. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
142. Постановление ФАС Московского округа от 20 ноября 2009 № КГ-А40/12397-09-П по делу № А40-32184/07-15-181. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
143. Постановление ФАС Поволжского округа от 30 июня 2010 по делу № А65-25434/2008. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
144. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12 сентября 2017 № Ф05-12494/2017 по делу N А41-86298/16. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
145. Определение ВАС РФ от 14 февраля 2007 N 406/07 по делу № А05-3355/2006-6. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
146. Определение ВАС РФ от 19 февраля 2008 № 1740/08 по делу № А58-3179/2000. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
147. Определение ВАС РФ от 24 октября 2008 № 13254/08 по делу № А32-28/2008-20/2. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
148. Определение ВАС РФ от 19 февраля 2009 № 1583/09 по делу № А56-18677/2008. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
149. Определение ВАС РФ от 26 мая 2009 № ВАС-5995/09 по делу № А76-1828/2008-3-126. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
150. Определение ВАС РФ от 04 июня 2009 № ВАС-6703/09 по делу № А63-2312/08-С1-3. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
151. Определение ВАС РФ от 23 октября 2009 № ВАС-13720/09 по делу № А65-14875/2008. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
152. Определение ВАС РФ от 24 февраля 2010 № ВАС-2230/10 по делу № А50-9727/2009. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

153. Определение ВАС РФ от 05 марта 2010 № ВАС-2265/10 по делу № А53-17123/08-С3-25. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
154. Определение ВАС РФ от 13 апреля 2010 № ВАС-1977/10 по делу № А36-1795/2008. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
155. Определение ВАС РФ от 04 мая 2010 № ВАС-4991/10 по делу № А65-4019/2009-СГЗ-12. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
156. Определение ВАС РФ от 07 июня 2010 г. № ВАС-5981/10. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
157. Определение ВАС РФ от 04 мая 2011 № ВАС-5398/11 по делу № А12-10858/2010. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
158. Определение ВАС РФ от 11 июля 2011 № ВАС-8765/11 по делу № А57-8476/2010. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
159. Определение ВАС РФ от 20 июля 2011 г. № ВАС-5558/11. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
160. Определение ВС РФ от 19 августа 2011 г. № 78-В11-24. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
161. Определение ВАС РФ от 23 сентября 2011 № ВАС-11940/11 по делу № А23-1519/09Б-17-96. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
162. Определение ВАС РФ от 24 октября 2011 № ВАС-13746/11 по делу № А26-2999/2010. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
163. Определение ВАС РФ от 29 июня 2012 № ВАС-5338/12 по делу № А14-6339/2011. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
164. Определение ВАС РФ от 15 февраля 2012 № ВАС-218/12 по делу № А14-900/2011. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
165. Определение ВАС РФ от 22 апреля 2013 № ВАС-4701/13 по делу № А28-7790/2012-286/9. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

166. Обзор судебной практики по делам о возмещении вреда причиненного жизни и здоровью от 9 июня 2004 г. № 01-19/228 по районным судам Кемеровской области. [Электронный ресурс]. Доступ [http://kemerovo.news-city.info/docs/sistemsx/dok\\_ieqosi/index.htm](http://kemerovo.news-city.info/docs/sistemsx/dok_ieqosi/index.htm).

167. Постановление президиума Арбитражного суда Красноярского края от 24 декабря 2007 г. № ПП1-12 «Обобщение судебной практики по оспариванию ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, действий (бездействия) должностных лиц по вопросам землепользования». [Электронный ресурс]. Доступ <http://krasnoyarsk.arbitr.ru/90/59/561.html>.

168. О практике рассмотрения судами Кемеровской области дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: обзор Кемеровского областного суда от 31 марта 2008г. № 01-19/182. [Электронный ресурс]. Доступ URL : [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=90](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=90).

169. Обзор практики Арбитражного суда Кемеровской области по рассмотрению споров с применением норм о взыскании убытков: пост. Президиума Арбитражного суда Кемеровской области от 25 мая 2012 г. № 8. [Электронный ресурс]. Доступ URL : <http://kemerovo.arbitr.ru/node/13521> (дата обращения 17.05.2013г.).

170. О причинах отмены в кассационном (надзорном) порядке судебных постановлений мировых судей судебных участков Кемеровской области в первом полугодии 2012 года : справка Кемеровского областного суда от 02 августа 2012 г. № 01-07/26-616. [Электронный ресурс]. Доступ URL : [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=151](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=151). (дата обращения 01.10.2013).

171. О причинах отмены в кассационном порядке судебных постановлений мировых судей судебных участков Кемеровской области и апелляционных определений районных (городских) судов Кемеровской области в первом

полугодии 2013 года справка Кемеровского областного суда от 25 июля 2013 № 01-07/26-467. [Электронный ресурс]. Доступ URL : [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&rid=24](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=24). (дата обращения 01.10.2013).

172. Обобщение практики применения норм Гражданского кодекса РФ о признании права собственности на самовольно возведенное строение от 2005 по районным судам Кемеровской области. [Электронный ресурс]. Доступ [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=63](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=63).

173. Обобщение практики рассмотрения споров, связанных с защитой деловой репутации и возмещением морального вреда (1 полугодие 2006 г.): справка Арбитраж. суда Тюменской области. [Электронный ресурс]. URL: [http://tumen.arbitr.ru/about/zasedanija\\_prezidiuma/2006/prilozhenie/2286.html](http://tumen.arbitr.ru/about/zasedanija_prezidiuma/2006/prilozhenie/2286.html).

174. Обобщение практики рассмотрения споров, связанных с исполнением договоров энергоснабжения, возмездного оказания услуг в сфере ЖКХ, а также спорных вопросов применения тарифов от 2007 по районным судам Кемеровской области. [Электронный ресурс]. Доступ [http://kemerovo.arbitr.ru/images/\\_upimg/E7E897E12A80BBF29D7AC7AF2437D2EB\\_etc.pdf](http://kemerovo.arbitr.ru/images/_upimg/E7E897E12A80BBF29D7AC7AF2437D2EB_etc.pdf).

175. Обзор судебной практики рассмотрения споров, вытекающих из договоров аренды недвижимого имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований и переданного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления от 2009 по районным судам Кемеровской области. [Электронный ресурс]. Доступ <http://kemerovo.arbitr.ru/pract/reviews/2337.html>.

176. Анализ статистических данных результатов работы районных судов Кемеровской области год. [Электронный ресурс]. Доступ [http://kemerovsky.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_community&id=23](http://kemerovsky.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=23).

177. Анализ статистических данных результатов работы районных судов Кемеровской области. [Электронный ресурс]. Доступ [http://kemerovsky.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_community&id=53](http://kemerovsky.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=53).

178. Анализ статистических данных результатов работы Арбитражного суда Кемеровской области. [Электронный ресурс]. Доступ [http://kemerovo.arbitr.ru/about/reports/brief\\_stat/2318.html](http://kemerovo.arbitr.ru/about/reports/brief_stat/2318.html).
179. Решение АС Камчатского края от 29. 01.2009 по делу № А24-4621/2008. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
180. Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 20.09.2012 по делу № А47-7579/2012. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
181. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 10.09.2014 г по делу №А60-21539/2014. URL: [http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/683412231?text=%D1%81%D1%82+1069+%D0%93%D0%9A+%D0%A0%D0%A4&type=669300002&accepted\\_by\\_id=&accepted\\_by=&accepted\\_date\\_start=&accepted\\_date\\_end=&number=](http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/683412231?text=%D1%81%D1%82+1069+%D0%93%D0%9A+%D0%A0%D0%A4&type=669300002&accepted_by_id=&accepted_by=&accepted_date_start=&accepted_date_end=&number=) (дата обращения 03.06.2015).
182. Решение Центрального районного суда города Новокузнецка Кемеровской области от 10 июня 2004г. по иску Дербеневой Л.А. и Чернова П.В. к ООО «Асгард-2000» и Комитету жилищного коммунального хозяйства и благоустройства Администрации города Новокузнецка // из архива правового управления Администрации города Новокузнецка.
183. Решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 30 августа 2008г. по делу № 2-2054/08г. .... Из материалов правового управления Администрации г. Новокузнецка.
184. Решение Орджоникидзевского районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 07 августа 2010г. по делу № 2-835 .... Из материалов правового управления Администрации г. Новокузнецка.
185. Решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области 23 марта 2012 г. по иску Прокурора Кузнецкого района г. Новокузнецка понуждению к совершению действий Комитета по управлению муниципальным имуществом г. Новокузнецка, Управления дорожно-коммунального хозяйства и благоустройства Администрации г. Новокузнецка,

Комитета градостроительства и земельных ресурсов Администрации Новокузнецкого района. [Электронный ресурс]. Доступ <http://www.gcourts.ru/case/7319865> от 01.08.2012.

186. Решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области по делу № 2-2730/2012 от 26.04.2012 г. по иску гражданки Бай В. И. к Комитету градостроительства и земельных ресурсов Администрации г. Новокузнецка о признании согласованным местоположения границ земельного участка. [Электронный ресурс]. Доступ <http://www.gcourts.ru/case/7319784> от 01.08.2012.

187. Решение мирового судьи судебного участка №24 Малмыжского района Кировской области по делу № 2-588/2012 г. от 30 мая 2012 года. [Электронный ресурс]. Доступ <http://medzona-forum.ru/viewtopic.php?id=2258>.

188. Справка Арбитражного суда Тюменской области по обобщению практики рассмотрения споров, связанных с защитой деловой репутации и возмещением морального вреда (1 полугодие 2006 г.). [Электронный ресурс]. Доступ [http://tumen.arbitr.ru/about/zasedaniya\\_prezidiuma/2006/prilozhenie/2286.html](http://tumen.arbitr.ru/about/zasedaniya_prezidiuma/2006/prilozhenie/2286.html).

189. Решение и предписания Федеральной антимонопольной службы России по делу №1 16/92-08 // из архива Администрации города Новокузнецка.

190. Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2016 году. М., 2017. [Электронный ресурс]. [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2017/Obzor\\_\\_sudebnoy\\_statistiki\\_po\\_SOYu\\_za\\_\\_2016\\_god.pdf](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2017/Obzor__sudebnoy_statistiki_po_SOYu_za__2016_god.pdf)

191. Данные судебной статистики. Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3383>

192. Данные судебной статистики. Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за 2017. Судебный департамент при

Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476>

193. Информационное сообщение пресс-службы Томского областного суда. [Электронный ресурс]. Доступ [http://oblsud.tms.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=1&did=41](http://oblsud.tms.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=41).

194. Информационное сообщение пресс-службы Красноярского краевого суда. [Электронный ресурс]. Доступ [http://kraevoy.krk.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=1&did=425](http://kraevoy.krk.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=425).

195. Информационное сообщение пресс-службы Томского областного суда. [Электронный ресурс]. Доступ [http://oblsud.tms.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=1&did=79](http://oblsud.tms.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=79).

196. Справка Арбитражного суда Тюменской области «Обобщение практики рассмотрения споров, связанных с защитой деловой репутации и возмещением морального вреда (1 полугодие 2006 г.) АС Тюменской области. [Электронный ресурс]. Доступ [http://tumen.arbitr.ru/about/zasedanija\\_prezidiuma/2006/prilozhenie/2286.html](http://tumen.arbitr.ru/about/zasedanija_prezidiuma/2006/prilozhenie/2286.html)).

#### **Монографии, сборники трудов, учебные пособия, периодика**

197. Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву. М.: Известия, 1940. – 190 с.

198. Агарков М.М. К вопросу о договорной ответственности // Вопросы советского гражданского права. М., Л.: Изд-во АН СССР, 1945. Сб. 1. С. 114-155.

199. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т.2 / С.С. Алексеев. М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.

200. Алексеев С.С. О составе гражданского правонарушения // Правоведение. Изд-во Ленингр. Ун-та, 1958. № 1. С. 47-55.

201. Алексеевская Е.И. Оценка законности судебных решений. Научно-практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2010. – 208 с.

202. Анализ итогов реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Минрегиона России «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Информационный портал журналов «Доркомстрой / Дороги и мосты» и «ЖКХ и строительство»// URL: <http://www.dorkomstroy.ru/vlast/ob-obschih-printsipah-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii.html>.
203. Андреев Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты. М.: Норма, Инфра-М, 2010. – 464 с.
204. Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам: Теория и судебная практика. СПб.: Издат-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 425 с.
205. Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. СПб.: Юридический центр Пресс, 2013. – 374 с.
206. Антимонов Б.С. Значение вины потерпевшего при гражданском правонарушении. М.: Юрид. литер., 1950. – 276 с.
207. Антимонов Б.С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М.: Госюриздат, 1962. – 176 с.
208. Анцыгина Е.И. Ответственность государства за вред, причиненный субъектам предпринимательской деятельности в результате издания не соответствующего закону акта государственного органа // URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1219912>.
209. Алешкова Н.П. Органы местного самоуправления и органы местной администрации как юридические лица: объективная необходимость или правовая надуманность // URL: <http://law-znatock.ru/docs/i№dex-4934.html>.
210. Артюхин Р. Об обязательствах Российской Федерации за счет средств федерального бюджета // Финансовая газета. Региональный выпуск. 1996. № 37. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

211. Бабун Р.В. Механизмы финансирования социальной сферы муниципалитетов // Бюджет. 2012. № 8. С. 86-90.
212. Бараненков В.В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридических лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
213. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 304 с.
214. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: Монография. М.: Проспект, 2009. – 432 с.
215. Белякова А.М. Имущественная ответственность за причинение вреда. М.: Юрид. лит., 1979. – 112 с.
216. Белоусова Е.В. Частноправовые аспекты при реализации публичных функций органами публичной власти // Административное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 1271 - 1276.
217. Берг О. Субъекты муниципального и гражданского права // Законность. 2001. № 2. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
218. Божьев В. Гражданский иск в уголовном процессе // Законность. 2004. № 7. С. 2-5.
219. Болдырев В.А. Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В.А. Сысоева. Омск: Омская академия МВД России, 2010. – 340 с.
220. Богданов Д.Е. Особенности ответственности за вред, причиненный публично-правовыми образованиями // Адвокат. 2012. № 3. С. 41 - 45.
221. Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских отношениях. М.: Юрид. лит., 1981. – 192 с.
222. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. Курс советского гражданского права. М.: Госюриздат, 1950. – 368 с.

223. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. – 732 с.
224. Волков А.В. Теория концепции «злоупотребление гражданскими правами». Волгоград: Станица-2, 2007. – 352 с.
225. Волков В.В. Статус юрлица для органов местной администрации. Вопрос целесообразности // Бюджет. 2013. № 6. С. 87-91.
226. Гражданское право: учебник: В 3-х т. Т. 1. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. -4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2000. – 765 с.
227. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 3. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М.: Проспект, 2005. – 784 с.
228. Гражданское право: учебник: В 3 ч. Ч. III / под ред. А.П. Сергеева. М.: РГ-Пресс, 2011. – 800 с.
229. Гражданское право: учебник: В 2-х т. Т.1 / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 1998. – 785 с.
230. Гражданское право: учебник: В 2-х т. Т. 2. Полутом 2 / отв. ред. Суханов Е.А. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2000. – 518 с.
231. Гражданское право: учебник: В 2-х т. Т. 2. / под ред. О.Н. Садикова. М., КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2007. – 608 с.
232. Гражданское право: В 4 т. Т. I: Общая часть: учебник / отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2008. – 736 с.
233. Гражданское право: в 4 т. Т. 4.: Обязательственное право / отв. ред. Е. А. Суханов. - 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2006. – 816 с.
234. Гражданское право: В 4 т.: учебник. Т. 4.: Обязательственное право / отв. ред. Е. А. Суханов. - 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2008. – 800 с.
235. Гражданское право: учебник: В 3 т. Т. 3. / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева и др.; под ред. А.П. Сергеева. М.: РГ-Пресс, 2011. – 800 с.
236. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т.1. – 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2011. – 784 с.

237. Гражданское право: учебник. Ч. 2 / под общ. ред. А.Г. Калпина. М.: Юристъ, 2000. – 542 с.
238. Гражданское право: учебник / О.А. Чаусская. М.: «Дашков и К», 2007. – 480 с.
239. Гражданское право. Общая часть. Т. II. Лица, блага, факты: учебник / В.А. Белов. М.: Юрайт, 2011. – 1093 с.
240. Гражданское право. Общая и Особенная части / В.А. Белов. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2003. – 960 с.
241. Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сб. памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1998. – 480 с.
242. Гражданское право: Актуальные проблемы теории и практики: сборник очерков / под. общ. ред. В. А. Белова. М.: Юрайт-Издат, 2007. – 993 с.
243. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип. М.: Статут, 2001. – 411 с.
244. Гришаев С.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений // Материал подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
245. Голевинский В.О происхождении и делении обязательств. Варшава: Тип. О. Бюргера, 1872. – 310 с.
246. Гордон М.В. Лекции по советскому гражданскому праву. Часть вторая. Харьков: Харьк. ун-т, 1960. – 346 с.
247. Губаева А.К. Возмещение государством вреда, причиненного незаконными актами власти, и векторы континентального развития деликтного права // Закон. 2017. № 10. С. 73-82.
248. Гуляев А.М. Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства, кассационной практики Правительствующего Сената и проекта гражданского уложения: Пособие к лекциям. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1912. – 500 с.

249. Донцов С.Е., Глянцев В.В. Возмещение вреда по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1990. – 272 с.
250. Евтеев В.С. Понятие и сущность возмещения убытков как вида ответственности // Гражданин и право. 2000. № 2 – 3.
251. Ерохова М.Г. Условия ответственности казны за незаконные действия органов власти. Проблемы толкования норм ГК РФ в практике Верховного Суда РФ за 2017 г. // Закон. 2017. № 10. С. 55-63.
252. Ершова И.В. Муниципальные учреждения-субъекты исполнения обязанностей муниципального образования // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 3 (28). С. 85-88.
253. Ершова И.В. Специфика обязательств из причинения вреда, возникающих при обеспечении органами местного самоуправления жизнедеятельности населенных пунктов // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск: 2014. С. 240-245.
254. Емельянов В. Понятие злоупотребления гражданскими правами // Законность. 2000. № 11. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
255. Завидов Б.Д. Гражданско-правовая ответственность, вытекающая из обязательств: научно-практический и аналитический справочник // Материал подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
256. Зайцева А.Г. Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2006 год с комментариями / под ред. А.А. Иванова. М.: Статут, 2012. – 524 с.
257. Звеков В.П. Обязательства вследствие причинения вреда в коллизионном праве. Исследовательский центр частного права. М.: Волтерс Клувер, 2007. – 114 с.
258. Зуева М.В. Комментарий к главе 59 «Обязательства вследствие причинения вреда» Гражданского кодекса Российской Федерации (часть

вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (постатейный) // Материал подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». Доступ из СПС «КонсультантПлюс»..

259. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1955. – 309 с.

260. Иоффе О.С. Советское гражданское право. Курс лекций. [Ч. I] Общая часть. Право собственности. Общее учение об обязательствах: Учебное пособие. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1958. – 511 с.

261. Иоффе О.С. Советское гражданское право: Учебник. М.: Юрид. лит., 1967. – 494 с.

262. Иоффе О.С. Обязательственное право. М.: Юрид. лит., 1975. – 880 с.

263. Иоффе О.С. Юридические нормы и человеческие поступки // Актуальные вопросы советского гражданского права: Сб. статей / Под ред. С.Н. Братуся, О.С. Иоффе, Я.А. Куника. Вып. 36. М.: Юрид. лит., 1964. С. 10 - 51.

264. Илларионова Т.И. Структурные особенности некоторых деликтных обязательств // Избранные труды. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2005. С. 16-23.

265. Кавелин К. Д. Права и обязанности по имуществу и обязательствам. М.: Книга по Требованию, 2011. – 460 с.

266. Кархалев Д.Н. Охранительное гражданское правоотношение. М.: Статут, 2009. – 332с.

267. Красавчиков О.А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве // Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав. Вып. 27. Свердловск: 1973. С. 5-16.

268. Красавчиков О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М.: Юрид. лит., 1966. – 200 с.

269. Клячкин А.Ю. Привлечение публично-правовых образований к субсидиарной ответственности // Закон. 2007. № 5. С. 165-173.

270. Козацкая К. Гражданско-правовой механизм возмещения вреда, причиненного преступлениями // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 3. С. 33-36.
271. Короткова О.И. Роль государственной казны в социально-экономических и общественно-политических процессах // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 24-27.
272. Косарев А.И. Римское частное право: Учебник. – 2-е изд. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 192 с.
273. Комягин Д.Л. Бюджет в составе казны: за и против // Материал подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
274. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: учеб.-практич. комментарий (постатейный) / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева и др.; под ред. А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2010. – 912 с.
275. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой /под ред. Т.А. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М.: Юрайт-Издат; Право и закон, 2002. – 880 с.
276. Комментарий части первой ГК РФ / М.И. Брагинский. М.: Редакция журнала «Хозяйство и право», Фирма «Спарк», 1995. – 597 с.
277. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части первая, вторая, третья, четвертая (постатейный) / под ред. С.А. Степанова. М.: Проспект; Екатеринбург: Ин-т частного права, 2009. – 1504 с.
278. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2005. – 1062 с.
279. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть вторая: учеб.-практ. комментарий (постатейный) / под ред. А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2010. – 992 с.

280. Кудинов О.А. Обязательства вследствие причинения вреда и неосновательного обогащения: Юридический комментарий. М.: ИД Городец, 2006. – 128 с.
281. Кун А.П. Специальные условия возмещения вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1986. № 2. С. 41–46.
282. Кун А.П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1984. № 3. С. 91-95.
283. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. - 3-е издание, переработанное и дополненное / О.Е. Кутафин. М.: Проспект, 2006. – 672 с.
284. Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журн. рос. права. 2007. № 1. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
285. Кутафин О.Е. Проблемы осуществления местного самоуправления в условиях административно-командной системы государственного управления / Кутафин О.Е., Таболин В.В. // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 46–50
286. Лазарев В. В. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. – 832 с.
287. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. – 238 с.
288. Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922 - 2006). М.: Статут, 2010. – 736 с.
289. Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М.: Юрид. лит., 1985. – 192 с.
290. Малеин Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях / Отв. ред. В.В. Лаптев. М.: Наука, 1968. – 207 с.
291. Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. М.: Юрид. лит., 1970. – 312 с.

292. Матвеев Г.К. Вина в советском гражданском праве Киев: Изд-во Киев. ун-та, 1955. – 308 с.
293. Майданик Л.А., Сергеева Н.Ю. Материальная ответственность за повреждение здоровья / Г.К. Матвеев. М.: Юрид. лит., 1968. – 216 с.
294. Материалы сайта  
[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/staticCollections/doc\\_1138625359016](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/staticCollections/doc_1138625359016). 23.07.2011г.
295. Медведев М.Ф. Ответственность за вред, причиненный органами государственной власти и местного самоуправления по гражданскому праву России. 2-е изд., доп. и испр. Волгоград: ВАГС, 2002. – 167 с.
296. Меры обеспечения и меры ответственности в гражданском праве: сб. ст. / рук. авт. кол. и отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2010. – 413 с.
297. Миннигулова Д.Б. Специфика гражданской правосубъектности органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 8. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
298. Михеев А.С. Гражданско-правовые и процессуальные аспекты возмещения вреда, причиненного преступлением: учеб. пособие // Михеев А.С., Слесарев В.Л., Сысоев В.А. Омск: Изд-во Юрид. ин-та МВД России, 1998. – 84 с.
299. Михеева Л.Ю. Ответственность за причинение вреда актами власти и компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: соотношение конструкций. Основные проблемы частного права: сб. ст. к юбилею доктора юридических наук, профессора А.Л. Маковского / отв. ред. В.В. Витрянский, Е.А. Суханов. М.: Статут, 2010. – 575 с. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
300. Муравский В.Ф. Субъекты обязательства по возмещению вреда, причиненного правоохранительными органами // Российский следователь. 2006. № 6. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

301. Невзгодина Е.Л. Представительство и доверенность по гражданскому праву России (Проблемы теории. Законодательство РФ. Вопросы правоприменительной практики) // под ред. В.Л. Слесарева. Омск: Изд-во ОмГУ, 2005. – 548 с.
302. Невзгодина Е.Л. Внедоговорные охранительные обязательства: Учеб. пособие / под ред. проф. М.Ю. Федоровой. Омск: Изд-во Ом.гос. ун-та, 2008. – 568 с.
303. Нешатаева Т.Н. Решения Европейского суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику: монография. М.: 2013. – 304 с.
304. Никонов В.А. Презумпции соответствия нормативных актов Конституции и знания закона // Законность. 2011. № 2. С. 17-20.
305. Ноздрачев А.Ф. Исполнительная власть в Российской Федерации. Научно-практическое пособие /отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. Ю.А. Тихомиров. М.: БЕК, 1996. – 155 с.
306. Новости Интерфакс// <http://www.interfax.ru/society/txt.asp?id=254497>  
12.07.2012.
307. Ойгензихт В.А. Воля и волеизъявление (очерки теории, философии и психологии права). Душанбе: Издательство «ДОНИШ», 1983. – 256с.
308. Ойгензихт В.А. Проблема риска в гражданском праве. Душанбе: Ирфон, 1972. – 224 с.
309. Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за 2015 г. // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3383/>  
01.04.2016 г.
310. Пашенцев Д.А., Гарамита В.В. Вина в гражданском праве: монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – 143 с.
311. Поваров Ю.С. Толкование понятия правового акта // Поваров Ю.С., Рузанова В.Д. // LEX RUSSICA. Научные труды МГЮА. № 10 (Т. CVII). окт. 2015. С. 93-102.

312. Победоносцев К.П. Курс гражданского права: в 3 ч. Ч. 3. М., 2003. – 622 с.
313. Поляков И.Н. Ответственность по обязательствам вследствие причинения вреда. М.: Юридическое бюро «Терад», 1998. – 110 с.
314. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2011. – 1326 с.
315. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь. / Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. - 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011. – 512 с.
316. Рахмилович В.А. О законодательном регулировании возмещения вреда, причиненного актами управления // Правоведение. 1972. № 5. С. 63-66.
317. Рахмилович В.А. О противоправности как основании гражданской ответственности // Советское государство и право. 1964. № 3. С. 59-62.
318. Регионы России. Социально-экономические показатели. Характеристика муниципальных образований РФ в 2006 г. // [http://www.gks.ru/bgd/regl/B06\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/01-07n.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B06_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/01-07n.htm).
319. Регионы России. Социально-экономические показатели. Характеристика муниципальных образований РФ в 2007 // [http://www.gks.ru/bgd/regl/B07\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/01-07-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B07_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/01-07-1.htm).
320. Регионы России. Социально-экономические показатели. Характеристика муниципальных образований РФ в 2008 // [http://www.gks.ru/bgd/regl/B08\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/02-01.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B08_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/02-01.htm).
321. Регионы России. Социально-экономические показатели. Характеристика муниципальных образований РФ в 2009 // [http://www.gks.ru/bgd/regl/b09\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/02-01.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/02-01.htm).
322. Регионы России. Социально-экономические показатели. Характеристика муниципальных образований РФ в 2010 // [http://www.gks.ru/bgd/regl/B10\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/02-01.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B10_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/02-01.htm).

323. Рипинский С.Ю. Состав правонарушения как основание имущественной ответственности государства за причинение вреда предпринимателям // Правоведение. 2001. № 6. С. 86 - 97.
324. Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям / под ред. К.К. Лебедева. СПб.: Издат-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 229 с.
325. Римское частное право: Учебник/ под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 464 с.
326. Римское право: Учебное пособие / О.А. Кудинов. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2005. – 720 с.
327. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1. / Суханов Е.А. М.: Статут, 2011. – 958 с.
328. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 2. / Суханов Е.А. М.: Статут, 2011. – 1208 с.
329. Рузакова О.А. Постатейный комментарий к главе 9 Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2009. – 176 с.
330. Рузанова В.Д. Вопросы применения статьи 168 ГК РФ в аспекте системы гражданского законодательства // Конвергенция частного и публичного права: первые итоги модернизации российского законодательства и перспективы его развития: сб. ст. участников IV междунар. науч.-практ. конф., посв. памяти заслуженного юриста РФ, д-ра юрид. наук, проф. Коршунова Н.М. 30 мая 2014 г. / отв. ред. Ю.С. Харитонова. М.: 2014. С. 43-48.
331. Рузанова Е.В. Понятие обязательства из причинения вреда // Вестник СамГУ. 2006. № 5/2 (45). С. 109-113.
332. Рузанова Е.В. Гражданско-правовые обязательства: понятие и классификационные критерии // Юрид. вестн. СамГУ. 2015. № 4. Т. 1 С. 59–68.
333. Рузанова Е.В. Вопросы отраслевой квалификации основания возникновения обязательства вследствие причинения вреда / Роль гражданского права в модернизации Российской экономики: сб. науч. ст. 23

апреля 2013 г., г. Уфа / отв. ред. Е.М. Тужилова-Орданская. Уфа, 2013. С. 183-187.

334. Савин В.И. К вопросу о соотношении норм конституционного и гражданского права в российском законодательстве / В.И. Савин, К.Л. Медолазов // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

335. Савенкова О.В. Возмещение убытков в современном гражданском праве. Убытки и практика их возмещения: Сборник статей / О.В. Савенкова. Отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут. 2006. С. 6-67.

336. Самощенко И.С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. М.: Юрид. лит., 1971. – 240 с.

337. Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1963. – 286 с.

338. Сведения о количестве государственных (муниципальных) учреждений на 01.05.2011// <http://www.minfin.ru/ru/budget/83-fz/resmon/analytics/ressub/ressubnet/> дата обращения 02.05.2013 г.

339. Сведения о количестве муниципальных образований по состоянию на 01.01.2015 г. // URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> 01.04.2016 г.

340. Серова О.А. Типы управления юридическим лицом: к постановке вопроса // Юрист. 2006. № 2. С. 22-25.

341. Система муниципального управления: Учебник. 3-е изд. / под ред. В.Б. Зотова. СПб.: Питер, 2007. – 560 с.

342. Советское гражданское право: Учебник / под общ. ред. В.Ф. Маслова и А.А. Пушкина. Киев: Вища шк., 1983. – 503 с.

343. Советское гражданское право: Учебник. В 2 т. / под ред. О. А. Красавчикова. Т. 2. М.: Высшая школа, 1968. – 520 с.

344. Советское гражданское право: Учебник. В 2-х частях. Ч. 1 /под ред. В.А. Рясенцева. 2-е изд. М.: Юрид. лит., 1986. – 559 с.

345. Советское гражданское право / Под ред. С.Н. Братуся. М.; Юрид. лит., 1984. – 288 с.
346. Стенографический отчёт о встрече с представителями органов местного самоуправления 9 августа 2010 года, 18:00 – Йошкар-Ола: 2010. <http://президент.рф/transcripts/8607> от 01.07.2011г.
347. Смирнов В.Т. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве / В.Т. Смирнов, А.А. Собчак. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1983. – 152 с.
348. Смирнов В.Т. Обязательства, возникающие из причинения вреда: Учеб. пос. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. – 188 с.
349. Смирнов Н.Н. Воля юридического лица в аспекте его противоправного поведения: проблемы теории и судебно-арбитражной практики // Юрист. 2012. № 1. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
350. Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 58-91.
351. Субанова Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография. М.: Статут, 2011. – 351 с.
352. Суханов Е.А. Опасные юридические лица //ЭЖ-Юрист, 2008, № 47. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
353. Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско - правовым обязательствам // Вестник ВАС РФ. 2001. №3. С. 116-125.
354. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015. – 192 с.
355. Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1973. – 456 с.
356. Тебряев А.А. Вина причинителя вреда в деликтных обязательствах // Юрист. 2002. № 3. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

357. Толстой В.С. Личные неимущественные правоотношения. М.: Изд-во Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, 2009. – 216 с.
358. Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из СПС „КонсультантПлюс“.
359. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. -2-е изд., перераб. и доп. М.: Государственный университет - Высшая школа экономики, 2005. – 697 с.
360. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеол. выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова // Российская АН. Ин-т рус. яз.; Рос. фонд культуры. М.: Азъ Ltd., 1992. – 960с.
361. Цветков И.В. Интервью: Что есть возмещение вреда? // ЭЖ-Юрист. 2008. № 25.
362. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М.: Юриспруденция, 2007. – 304 с.
363. Федосеева С.В. Условия ответственности за вред, причиненный актами власти // Налоги (газета). 2009, №№ 28, 29. – Электрон. версия печат. публ. - Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
364. Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М.: Госюриздат, 1951. – 240 с.
365. Фоноберов Л.В. Об ответственности юридического лица в деликтных обязательствах // Российская юстиция. 2009. № 8. С. 23-26.
366. Шахматов В.П. Составы противоправных сделок и обусловленные ими последствия. Томск: ТГУ. 1967. – 248 с.
367. Шевченко А.С., Шевченко Г.Н. Деликтные обязательства в российском гражданском праве: учебное пособие. М.: Статут, 2013. – 133 с.

368. Шевченко Г.Н. Правомерное причинение вреда как основание возникновения обязательства. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34327488](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34327488) (дата обращения 03.03.2016).
369. Шевченко Г.Н. Обязанность публично-правовых образований по возмещению вреда // Современное право. 2013. № 10. С. 62- 65.
370. Шепель Т.В. Особенности обязательств по причинению вреда с участием психически больных. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. – 182 с.
371. Шепель Т.В. Особенности гражданско-правовой ответственности причинителя вреда с психическим расстройством (теоретические аспекты). Кемерово; М.: Издат. Объединение «Рос. Ун-ты»: «Кузбассвузиздат» - АСТШ», 2005. – 156 с.
372. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М.: Спарк, 1995. – 556 с.
373. Щепачев В.А. Органы местного самоуправления как юридические лица // Право и политика. 2010. № 1. С. 20-25.
374. Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда. Комментарий. М.: БЕК, 2000. – 236 с.
375. Юдин А.В. Злоупотребление должностными полномочиями, совершаемое судебным представителем органа власти путем занятия заведомо незаконной позиции по делу в гражданском или арбитражном судопроизводстве // Администратор суда. 2010. № 4. С. 7-11.
376. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев; ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. М.: Сов. Энциклопедия, 1984. – 415 с.
377. Яичков К.К. Права, возникающие в связи с потерей здоровья. М.: Наука, 1964. – 167 с.
378. Ярошенко К.Б. Специальные случаи ответственности за причинение вреда. М.: Юрид. лит., 1977. – 80 с.
379. Ярошенко К.Б. Возмещение вреда, причиненного действиями должностных лиц // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 135-142.

**Диссертации и авторефераты к диссертациям**

380. Барткова О.Г. Проблемы участия Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тверь, 2002. – 23 с.
381. Голубцов В.Г. Участие российской федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 28 с.
382. Гинц Е.М. Возмещение вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. – 153 с.
383. Губаева А.К. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный преступлением: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1985. – 21 с.
384. Карманова Е.В. обязательства вследствие причинения вреда правомерными действиями в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. – 25 с.
385. Кархалев Д.Н. Концепция охранительного гражданского правоотношения: дис. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2010. – 407 с.
386. Кирилова Н.А. Гражданско-правовая ответственность государства: автореф. дис. ... кан. юрид. наук. М., 2003. – 28 с.
387. Кун А.П. Возмещение вреда, причиненного гражданину актами власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1984. – 25 с.
388. Кондрашов Ю.В. Статус органов местного самоуправления при участии в гражданских правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. – 23 с.
389. Кузбагаров А.Н. Обязательство вследствие причинения вреда сотрудниками органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. – 202 с.

390. Михайленко О.В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на Дону, 2007. – 29 с.
391. Михайленко О.В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. – 242 с.
392. Матвеев В.Ю. Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству российской федерации на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. – 26 с.
393. Минаков И.А. Гражданско-правовое регулирование возмещения государством вреда, причиненного органами государственной власти и их должностными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – 16 с.
394. Мирошникова Н.И. Ответственность государственных учреждений за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных лиц в области административного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1975. – 21 с.
395. Нам К.В. Основные направления развития института договорной ответственности в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. – 18 с.
396. Нуриев А.Х. гражданско-правовая ответственность государства за вред, причиненный предпринимателям лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. - 24 с.
397. Пешкова О.А. Ответственность и защита при причинении вреда неимущественным правам и нематериальным благам граждан и юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1997. – 162 с.
398. Попов В.В. Гражданско-правовая ответственность за внедоговорный вред, причиненный публично-правовыми образованиями: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. – 201 с.

399. Родионов Л.А. Казна и казначейство по гражданскому праву Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. – 169 с.
400. Рузанова Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. – 22 с.
401. Рузанова Е.В. Обязательства вследствие причинения вреда с участием несовершеннолетних граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. – 228 с.
402. Севастьянова Ю.В. Ответственность за вред, причиненный органами государственной власти и местного самоуправления, по гражданскому праву России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – 29 с.
403. Сорокин Д.С. Возмещение вреда, причиненного вследствие совершения террористического акта: гражданско-правовые особенности определения субъектного состава: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2013. – 20 с.
404. Тактаев И.А. Ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный их органам и должностным лицам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – 18 с.
405. Цветков С.Б. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1998. – 157 с.
406. Фоноберов Л.В. Особенности категории вины в обязательствах вследствие причинения вреда: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. – 219 с.
407. Федорова Е.В. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный актами судебной власти при осуществлении правосудия: автореф... дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. – 23 с.
408. Шабунина И.С. Понятие и особенности возникновения обязательства вследствие причинения вреда: автореф. дис... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2004. – 26 с.

409. Шабунина И.С. Понятие и особенности возникновения обязательства вследствие причинения вреда: дис... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2004. – 206 с.
410. Шевченко А.С. Возмещение вреда, причиненного правомерным поведением: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1986. – 15 с.
411. Шепель Т.В. Деликт и психическое расстройство: цивилистический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2006. – 28 с.
412. Шуман А.В. Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Рязань, 2007. – 22 с.