

УДК 34

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЁННЫЙ ГРАЖДАНАМ

Воронов Е. А.¹

Магистрант,

Кафедра юриспруденции

Институт истории и права

Калужский государственный университет им. К. Э. Циолковского,

РФ, Калуга.

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления за причинение вреда гражданам. Анализируются основания и формы такой ответственности, механизмы возмещения ущерба, а также судебная практика, отражающая специфику привлечения муниципальных образований к ответственности. Особое внимание уделено проблеме разграничения имущественной ответственности муниципального образования и персональной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, муниципальное образование, органы местного самоуправления, вред, возмещение ущерба, муниципальная собственность, деликтная ответственность.

¹ Научный руководитель – Короткова О.А., к.э.н., доцент кафедры юриспруденции, Калужский государственный университет им. К. Э. Циолковского, РФ, Калуга, Россия

RESPONSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES FOR HARMS CAUSED TO CITIZENS

Voronov E. A.

Master's student,

Department of Jurisprudence Institute of History and Law

Kaluga State University named after K. E. Tsiolkovsky,

Russia, Kaluga.

Abstract: The article discusses the civil liability of local self-government bodies for causing harm to citizens. It analyzes the grounds and forms of such liability, the mechanisms for compensating damages, and the judicial practice that reflects the specifics of holding municipal entities accountable. Special attention is given to the issue of distinguishing between the property liability of a municipal entity and the personal liability of local self-government officials.

Keywords: civil liability, municipal entity, local government bodies, harm, compensation, municipal property, tort liability.

Введение

В современном правовом государстве органы местного самоуправления (далее — МСУ) наделены значительным объемом властных полномочий, реализация которых оказывает непосредственное влияние на все сферы жизнедеятельности местного сообщества. Выполняя публичные функции — от управления муниципальной собственностью до решения вопросов градостроительства и ЖКХ, — органы МСУ неизбежно вступают в

правоотношения с физическими и юридическими лицами. Однако практика показывает, что в процессе реализации этих полномочий нередко допускаются нарушения законности, влекущие причинение имущественного ущерба или морального вреда гражданам.

В подобных ситуациях возникает фундаментальная правовая коллизия: кто является надлежащим субъектом ответственности? Должен ли отвечать конкретный муниципальный служащий, чьи действия (или бездействие) привели к негативным последствиям, или бремя возмещения вреда должно ложиться на муниципалитет как публично-правовое образование?

Ответственность органов местного самоуправления за вред, причиненный гражданам, является одной из наиболее дискуссионных проблем современного гражданского права. Актуальность темы обусловлена тем, что данный институт отражает сложное взаимодействие публично-правовых и частноправовых начал. С одной стороны, речь идет о гражданско-правовом обязательстве (возмещение убытков), с другой — основанием его возникновения служит властно-административная деятельность. [1]

Исследование данного института позволяет не только выявить пробелы в действующем законодательстве, но и сформировать единообразный подход к защите гражданских прав, обеспечивая баланс между интересами частных лиц и стабильностью бюджетной системы муниципалитетов.

Теоретические основы ответственности в доктрине права

В отечественной юридической науке проблема ответственности органов власти традиционно рассматривается в рамках учения о **публичных деликтах**. Специфика данной ответственности заключается в особом субъектном составе и характере правоотношений.

Классик советской цивилистики С.Н. Братусь справедливо подчеркивал, что ответственность публичной власти перед гражданами имеет существенные

отличия от классического гражданско-правового деликта. Ученый отмечал, что такие обязательства возникают не из равноправных частноправовых отношений, а изластной деятельности, что требует особых механизмов регулирования [3].

Развивая эту мысль, С.С. Алексеев указывал, что гражданин в отношениях с властью объективно является «слабой» стороной. Следовательно, вред, причиненный публичной властью, требует усиленного механизма компенсации, который не зависел бы исключительно от платежеспособности конкретного чиновника. Это привело к формированию концепции публичной ответственности, основанной на презумпции защиты прав частных лиц [1].

В современной доктрине выделяются несколько подходов к пониманию природы ответственности органов МСУ:

- 1. Концепция «усеченной деликтоспособности».** А.П. Анисимов полагает, что муниципальное образование выступает субъектом ответственности, однако публичный статус накладывает отпечаток на содержание элементов правонарушения. В частности, специфика проявляется в трактовке вины и противоправности, которые оцениваются не через призму психического отношения лица к содеянному, а через объективное нарушение стандартов управления [2].
- 2. Цивилистический подход.** Е.Ю. Грачева и ряд других авторов рассматривают муниципальные образования как полноправных участников гражданского оборота. С этой точки зрения, механизм ответственности по ст. 1069 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) является разновидностью классического генерального деликта, осложненного специальным субъектным составом. Сторонники этого подхода настаивают на применимости общих норм гражданского права к публичным образованиям [5].

3. Концепция «вины публичного образования». Этот подход, развивающийся в работах Н.С. Бондаря и Н.А. Ширвиндта, смещает акцент с личности чиновника на систему. Н.С. Бондарь указывает, что орган местного самоуправления действует как целостная система публичной власти. Следовательно, вред часто возникает не столько из-за личной ошибки сотрудника, сколько вследствие дефектов в организации управления, противоречий в нормативных актах или отсутствия должного контроля [4].

Н.А. Ширвндт дополняет эту позицию идеей о том, что при публичном деликте анализируется не субъективная вина (умысел или неосторожность) конкретного физического лица, а «организационная вина» — неспособность публичного образования обеспечить законное и безопасное функционирование своих служб [8].

Наличие столь разнообразных научных позиций подчеркивает теоретическую сложность института. Ответственность органов МСУ нельзя рассматривать исключительно как санкцию за нарушение. В первую очередь, это механизм распределения рисков, при котором последствия ненадлежащего управления перекладываются с плеч пострадавшего гражданина на «общий котел» — муниципальную казну.

1. Правовые основания ответственности органов местного самоуправления

Законодательный фундамент ответственности органов местного самоуправления в Российской Федерации носит комплексный характер, базируясь на нормах конституционного и гражданского права. Статья 53 Конституции РФ гарантирует каждому право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или

их должностных лиц. Данная конституционная гарантия трансформируется в конкретные гражданско-правовые механизмы в Гражданском кодексе РФ.

Центральное место в системе регулирования занимает статья 1069 ГК РФ. Согласно данной норме, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону акта, подлежит возмещению. Ключевой особенностью данной диспозиции является императивное указание на источник возмещения — казну соответствующего муниципального образования [6].

Эта норма закрепляет принцип публично-правовой природы ответственности, реализуемой в частноправовых формах. В процессуальном смысле гражданин, чьи права нарушены, выступает в качестве потерпевшего субъекта частного права, а орган местного самоуправления — в качестве ответчика, представляющего публичное образование. При этом важно подчеркнуть: несмотря на то, что вред причиняется конкретным чиновником (физическим лицом), ответственным субъектом выступает не он, а муниципальное образование в целом. Это реализует концепцию «казенной ответственности», призванную гарантировать реальность исполнения обязательств, так как казна муниципалитета является более надежным источником выплат, нежели личное имущество служащего.

Для наступления гражданско-правовой ответственности необходимо наличие полного состава гражданского правонарушения (деликта). Судебная практика исходит из того, что истец обязан доказать совокупность четырех элементов:

1. Противоправность поведения причинителя вреда.

Противоправность в данном контексте трактуется шире, чем простое нарушение закона. Она может выражаться в:

- *Активных действиях*: принятие незаконных нормативных или ненормативных актов (например, постановление о сносе гаража, признанное судом недействительным), незаконное изъятие имущества.
- *Бездействии*: неисполнение возложенных на муниципалитет обязанностей (например, отсутствие ремонта дорожного покрытия, приведшее к ДТП; несвоевременное предоставление муниципальной услуги; игнорирование обращений граждан).

М.В. Братусь отмечал, что противоправность в публичных деликтах не ограничивается нарушением конкретной нормы, а включает в себя несоблюдение принципов законности и добросовестности при осуществлении публичных функций [9].

2. Наличие вреда (ущерба).

В соответствии со статьей 15 ГК РФ, возмещению подлежит реальный ущерб (расходы, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение имущества) и упущенная выгода. Кроме того, статья 151 ГК РФ допускает компенсацию морального вреда, если незаконными действиями органа МСУ были нарушены личные неимущественные права гражданина (например, право на достоинство личности, неприкосновенность жилища) либо иные нематериальные блага.

3. Причинно-следственная связь.

Это объективная связь между противоправным деянием органа МСУ и

наступившими негативными последствиями. Бремя доказывания того, что ущерб возник именно вследствие действий администрации, а не третьих сил или обстоятельств непреодолимой силы, лежит на истце.

4. Вина причинителя вреда.

Вопрос вины является наиболее сложным в теоретическом плане. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П сформировал правовую позицию, согласно которой ответственность публичного образования может наступать и при отсутствии субъективной вины конкретных должностных лиц, если вред стал следствием функционирования самой системы публичной власти [10].

Таким образом, в отношении органов МСУ действует презумпция вины (п. 2 ст. 1064 ГК РФ): орган власти считается виновным и обязан возместить вред, пока не докажет обратное (например, что вред причинен вследствие умысла потерпевшего).

Механизм реализации ответственности и роль муниципальной казны

Процессуальная реализация ответственности имеет свою специфику. В соответствии со статьей 1071 ГК РФ, в случаях, когда вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования, от ее имени выступают соответствующие финансовые органы (как правило, Департамент финансов или Финансовое управление администрации).

Это означает, что в исковом заявлении ответчиком указывается именно муниципальное образование (например, «Городской округ X»), а не администрация как юридическое лицо или конкретный чиновник. Ошибочное

определение ответчика часто становится основанием для затягивания судебного процесса.

Механизм защиты прав граждан включает в себя два этапа ответственности:

1. **Внешняя ответственность:** Муниципальное образование возмещает вред пострадавшему гражданину из средств местной казны. Это обеспечивает защиту интересов потерпевшего, который не должен зависеть от финансового положения виновного сотрудника.
2. **Внутренняя (регрессная) ответственность:** После выплаты компенсации муниципальное образование, согласно ст. 1081 ГК РФ, имеет право (а в ряде случаев — обязанность) предъявить регрессный иск к должностному лицу, виновному в причинении вреда.

Регрессная ответственность выполняет воспитательную и превентивную функцию, однако ее применение на практике ограничено. Для взыскания средств с чиновника в порядке регресса необходимо доказать его персональную вину в рамках трудового или административного законодательства, что требует дополнительных процессуальных усилий со стороны самого муниципалитета.

2. Формы и механизм реализации ответственности органов местного самоуправления

Переходим к аналитической части. В этом разделе мы углубимся в реальные сложности, с которыми сталкиваются суды и граждане. Здесь мы рассмотрим тонкости доказывания вины, проблемы с компенсацией морального вреда и вопрос о том, почему чиновники редко платят из своего кармана.

Проблемы правоприменения и особенности судебной практики

Несмотря на наличие законодательной базы, правоприменительная практика по делам о взыскании вреда с органов местного самоуправления характеризуется неравномерностью и наличием ряда системных проблем. Анализ судебных решений позволяет выделить ключевые сложности, возникающие в процессе реализации механизма ответственности по ст. 1069 ГК РФ.

Проблема идентификации противоправности бездействия

Одной из наиболее сложных категорий споров являются иски, связанные с бездействием органов власти. В отличие от активного действия (издания незаконного акта), бездействие часто маскируется под «объективные трудности» или реализацию дискреционных полномочий.

О.А. Красавчиков справедливо указывал, что особенность публичных деликтов состоит в том, что вред может быть причинен даже при формальном соблюдении бюрократических процедур, если действия (или бездействие) органа нарушают баланс между публичными и частными интересами [7].

Современные суды при рассмотрении подобных дел сталкиваются с необходимостью оценивать не только формальное соответствие поведения чиновника инструкции, но и выполнение публичной функции с позиций **разумности и добросовестности**. Например, если администрация не провела ремонт ливневой канализации, ссылаясь на отсутствие средств в бюджете, и это привело к затоплению участка гражданина, суд должен решить: является ли дефицит бюджета основанием для освобождения от ответственности? Сложившаяся практика Верховного Суда РФ показывает, что отсутствие финансирования не освобождает публичное образование от обязанности

возместить причиненный ущерб, поскольку права граждан не могут ставиться в зависимость от бюджетного планирования.

Специфика возмещения морального вреда

Отдельного внимания заслуживает институт компенсации морального вреда. Долгое время суды придерживались консервативной позиции: моральный вред взыскивался преимущественно при нарушении личных неимущественных прав (жизнь, здоровье). При имущественных нарушениях (незаконный отказ в выдаче разрешения на строительство, затягивание сроков приватизации) в компенсации морального вреда часто отказывали.

Однако вектор практики меняется. В Определении Верховного Суда РФ от 23.03.2022 № 5-КГ21-218-К2 была сформулирована важная правовая позиция: само по себе признание действий органа местного самоуправления незаконными уже может свидетельствовать о нарушении прав гражданина на уважение его достоинства и доброго имени, что открывает возможность для взыскания морального вреда [11]. Тем не менее, размеры присуждаемых компенсаций в России остаются незначительными и часто носят символический характер, что снижает превентивную функцию ответственности.

Проблемы реализации регрессной ответственности

Существенным пробелом в механизме защиты прав является низкая эффективность института регресса (ст. 1081 ГК РФ). Теоретически, после того как казна возместила ущерб гражданину, муниципалитет должен взыскать эту сумму с виновного чиновника. Однако на практике это происходит крайне редко по нескольким причинам:

1. **Сложность доказывания:** Для регресса необходимо установить персональную вину сотрудника, что требует проведения служебных проверок и часто наталкивается на корпоративную солидарность внутри администрации.
2. **Трудовое законодательство:** Ответственность работника обычно ограничена его средним месячным заработком (ст. 241 ТК РФ), если не доказан умысел или иные отягчающие обстоятельства. Учитывая, что суммы ущерба могут исчисляться миллионами рублей, взыскание с чиновника его зарплаты не покрывает убытков казны.

Это создает ситуацию «безнаказанности»: конкретное должностное лицо, допустившее нарушение, фактически не несет ощутимых имущественных потерь, так как за его ошибки платит бюджет (то есть налогоплательщики).

Исполнение судебных решений

Еще одной практической проблемой является длительность исполнения судебных актов. Взыскание средств с казны муниципального образования осуществляется через сложную процедуру, регламентированную Бюджетным кодексом РФ. Нередко муниципалитеты затягивают выплаты, ссылаясь на отсутствие свободных средств в утвержденном бюджете на текущий год, что вынуждает граждан повторно обращаться в суд за индексацией присужденных сумм.

Таким образом, анализ правоприменения свидетельствует о том, что, несмотря на закрепление принципа ответственности, реальный механизм восстановления прав граждан требует донастройки — как в части повышения

стандартов доказывания (презумпция вины органа власти), так и в части обеспечения неотвратимости наказания для конкретных виновных лиц.

3. Результаты исследования

Проведенный комплексный анализ теоретических положений и правоприменительной практики позволяет сформулировать следующие результаты:

- 1. Дуализм правовой природы.** Ответственность органов местного самоуправления представляет собой межотраслевой институт. Возникая на основании публично-правового нарушения (ненадлежащее исполнение властных полномочий), она реализуется через частноправовой механизм возмещения убытков (деликт). Это требует от судов применения расширительного толкования норм ГК РФ, учитывающего конституционные принципы защиты прав личности.
- 2. Трансформация понятия вины.** В современной доктрине и судебной практике происходит смещение акцента с субъективной вины конкретного чиновника на «организационную вину» публичного образования. Доказательством вины муниципалитета служит сам факт объективно противоправного поведения (например, издание незаконного акта), независимо от личного отношения должностных лиц к содеянному.
- 3. Дисбаланс ответственности.** Выявлен существенный разрыв между внешней ответственностью (муниципалитета перед гражданином) и внутренней (чиновника перед муниципалитетом). Низкая эффективность механизма регресса (ст. 1081 ГК РФ) приводит к тому, что имущественное бремя ложится на налогоплательщиков, а не на непосредственных виновников нарушений, что снижает превентивную функцию права.

Заключение

Институт гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления является фундаментальным элементом правового государства, обеспечивающим экономические гарантии прав граждан. Действующая модель, закрепленная в ст. 1069 и 1071 ГК РФ, в целом справляется с задачей компенсации вреда, гаран器уя выплаты за счет казны, что делает положение потерпевшего более устойчивым по сравнению с взысканием ущерба с физического лица.

Вместе с тем, для повышения эффективности данного института необходимо совершенствование правоприменительной практики в двух направлениях: во-первых, упрощение стандарта доказывания морального вреда для граждан, пострадавших от произвола местных властей; во-вторых, активизация использования регрессных исков органами местного самоуправления к своим сотрудникам. Неотвратимость персональной имущественной ответственности должностных лиц станет мощным стимулом для повышения качества муниципального управления и соблюдения законности.

Таким образом, дальнейшее развитие института должно идти по пути гармонизации публичных интересов (сохранность бюджета) и частных прав (полное возмещение вреда), с усилением персональной ответственности лиц, принимающих властные решения.

Библиографический список

1. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. — М.: Проспект, 2009. — 576 с.

2. Анисимов А.П. Гражданко-правовая ответственность органов местного самоуправления: теория и практика // Юридический мир. — 2018. — № 4. — С. 44–48.
3. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. — М.: Юридическая литература, 1976. — 215 с.
4. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). — Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. — 176 с.
5. Грачева Е.Ю. Финансовая деятельность и ответственность публичных субъектов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 7. — С. 20–25.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410.
7. Красавчиков О.А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве // Категории науки гражданского права. Избранные труды: в 2 т. Т. 2. — М.: Статут, 2005. — 494 с.
8. Ширвиндт А.М. Ограничение ответственности по договору: теоретические аспекты // Вестник гражданского права. — 2018. — № 4. — С. 10–40.
9. Богданова Е.Е. Добросовестность и ответственность в гражданском праве России: монография. — М.: Юстицинформ, 2022. — 324 с.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 1070 ГК РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2001. — № 3.
11. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 23.03.2022 № 5-КГ21-218-К2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2022.

12. Белоусов С.А., Костюк И.В. Проблемы реализации деликтной ответственности органов публичной власти в условиях цифровизации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2023. — № 2. — С. 34–39.
13. Устинова А.В. Публично-правовые образования как субъекты гражданско-правовой ответственности: современные тенденции // Имущественные отношения в РФ. — 2024. — № 1 (268). — С. 55–61.
14. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

Оригинальность 75%