

Жметкин Роман Геннадьевич

**ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

В статье рассматриваются проблемы реализации муниципальными образованиями права самостоятельно определять основания и объем гражданско-правовой ответственности. Автор исследует правоспособность, правотворческие полномочия, правовое регулирование в сфере ответственности органов и должностных лиц муниципальных образований, предлагает разграничить сферы правотворчества органов местного самоуправления и государственной власти в области гражданско-правовой ответственности органов и должностных лиц муниципальных образований.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/10-1/15.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/10-1/15.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 10 (36): в 2-х ч. Ч. I. С. 70-73. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/10-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2013/10-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

**SOCIAL-CULTURAL PROJECT “LUTHERDEKADE” – LUTHER’S DECADE IN GERMANY:  
AXIOSPHERE OF PROTESTANTISM BEFORE THE 500<sup>TH</sup> ANNIVERSARY OF REFORMATION**

**Dombrauskene Galina Nikolaevna**, Ph. D. in Art Criticism, Associate Professor  
*Maritime State University named after admiral G. I. Nevel'skii*  
*dombrauskene@mail.ru*

The article covers the main stages of the jubilee social-cultural project “*Lutherdekade*” (Germany) designed to promote the actualization of the best humanistic ideas and achievements of the German Reformation in the modern world, as well as to attract the world’s attention to the axiosphere of Protestantism and its cultural and artistic heritage. Within the framework of the project active measures for the restoration and popularization of history, culture and art monuments are carried out; numerous exhibitions, concerts, conferences are organized; radio and television programs are broadcast; books and journals are published.

*Key words and phrases:* *Lutherdekade*; 500 years of Reformation; Protestantism; axiosphere of Protestantism; Protestant culture; Martin Luther.

УДК 347.426

**Юридические науки**

*В статье рассматриваются проблемы реализации муниципальными образованиями права самостоятельно определять основания и объем гражданско-правовой ответственности. Автор исследует правоспособность, правотворческие полномочия, правовое регулирование в сфере ответственности органов и должностных лиц муниципальных образований, предлагает разграничить сферы правотворчества органов местного самоуправления и государственной власти в области гражданско-правовой ответственности органов и должностных лиц муниципальных образований.*

*Ключевые слова и фразы:* местное самоуправление; муниципальное образование; гражданско-правовая ответственность муниципального образования; казна муниципального образования.

**Жметкин Роман Геннадьевич**

*Научно-исследовательский институт актуальных проблем современного права*  
*nii.pravo@gmail.com*

**ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ<sup>®</sup>**

Глава 5 ГК РФ в статьях 124-127 вполне может быть названа одной из наиболее адекватных по смыслу и содержанию. Все выраженные в этих статьях центральные идеи, а именно: 1) участие публичных образований в гражданских правоотношениях на равных началах с иными их субъектами (недопустимость использования властных полномочий в целях понуждения к вступлению в договор, одностороннего изменения или прекращения обязательств, посягательства на право собственности и т.д.); 2) наличие у публичных образований общей гражданской правоспособности, позволяющей им, в частности, быть собственниками имущества, обладателями исключительных прав (в том числе на товарные знаки), участниками хозяйственных обществ, субъектами обязательств и гражданско-правовой ответственности; 3) четкое разделение гражданской правосубъектности самих публично-правовых образований с гражданской правосубъектностью их органов, – находят в судебной практике четкое понимание, признание и практическое воплощение, нередко – излишне последовательное, не всегда сопрягающееся со специальным (в первую очередь, бюджетным и приватизационным) законодательством [10, с. 131]. Они нашли свое закрепление в целом ряде нормативных актов, важнейшим из которых является Федеральный закон № 131 от 6 октября 2003 г. (далее – Закон № 131-ФЗ) [8].

Вместе с тем при ближайшем рассмотрении текста статей 124-127 ГК РФ становится ясно, что именно имеет в виду законодатель. Во-первых, муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях на равных условиях с гражданами и юридическими лицами, причем, как правило, на условиях, предусмотренных для юридических лиц. Во-вторых, от имени муниципальных образований в гражданских правоотношениях выступают органы местного самоуправления, а также граждане и юридические лица по специальному поручению (п. 2, 3 ст. 125 ГК РФ). Обратим внимание на термин «орган местного самоуправления», поскольку содержание понятия «орган» имеет весьма важное значение, коль скоро речь идет об ответственности муниципальных образований. В-третьих, муниципальное образование отвечает по гражданско-правовым обязательствам своим имуществом, относящимся к категории «казна», при этом взыскание не может быть обращено на имущество, не подлежащее приватизации. Обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом. Поскольку ни в одном законе, включая ЗК РФ, такие случаи не названы, данное указание, обоснованность которого вызывает большие сомнения, фактически исключает обращение взыскания на эти виды имущества [3, с. 289].

Таким образом, объектом взыскания по долгам муниципальных образований может быть лишь то их имущество, которое не распределено между конкретными предприятиями, учреждениями и организациями. Поэтому при удовлетворении иска взыскание средств производится за счет средств соответствующего бюджета, а при отсутствии средств – за счет другого имущества, составляющего казну [7, с. 1].

Сразу определимся: гражданско-правовая ответственность муниципальных образований (если применять к ним те же правила, что и к юридическим лицам) может наступать в силу таких юридических фактов, как причинение вреда, неосновательное обогащение, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Совершение муниципальными образованиями недействительных сделок может повлечь реституцию полученного по сделке, что ответственностью не считается.

Проблема состоит в том, что муниципальные образования в силу Закона № 131-ФЗ могут самостоятельно устанавливать как основания, так и объем своей гражданско-правовой ответственности.

Указанный Закон № 131-ФЗ закрепил достаточно большой объем гражданской (и не только гражданской) правосубъектности органов местного самоуправления, в том числе ответственности органов местного самоуправления. Так, согласно п. 8 ч. 1 ст. 44 названного Федерального закона в уставе муниципального образования должны быть определены виды ответственности органов местного самоуправления, основания наступления ответственности и порядок решения соответствующих вопросов.

При анализе содержания указанного пункта Закона № 131-ФЗ выявляется ряд проблем теоретического и практического характера. Во-первых, регулирование ответственности органов местного самоуправления предполагает принятие охранительных норм, установление обязанности подвергнуться тем или иным мерам принуждения.

Неизбежно возникает вопрос: соответствует ли такое положение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в силу которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства? Во-вторых, если регулирование ответственности в уставах муниципальных образований, являющихся подзаконными нормативными актами, допустимо с точки зрения Конституции РФ, то насколько это целесообразно? Есть ли необходимость в муниципальном уровне регулирования данной сферы местного самоуправления? Способны ли органы местного самоуправления, не имеющие, как правило, в своем составе квалифицированных юристов, осуществлять эффективное правовое регулирование этой области? И наконец, если регулирование отношений ответственности на муниципальном уровне допустимо и целесообразно, то каковы пределы такого нормотворчества? Можно ли вводить новые ее виды, основания ответственности, санкции?

Первая проблема связана с тем, что необходимость регулирования прав, свобод и ответственности на уровне законов, а не подзаконных актов считается одним из краеугольных камней концепции правового государства и сегодня общепризнана. Основания и меры юридической ответственности, порядок их применения устанавливаются нормативными правовыми актами – как правило, законами. Это объясняется тем, что юридическая ответственность есть мера государственного принуждения, реализация которой требует особых гарантий соблюдения прав и свобод физических и юридических лиц, иных субъектов общественных отношений [5, с. 12].

Применительно к России, являющейся федеративным государством с двухуровневой системой законодательства, названный тезис нуждается в уточнении: права и свободы и юридическая ответственность должны регулироваться федеральным законом, а не законом субъекта федерации или актом муниципального образования. Так, Конституционный Суд РФ неоднократно признавал не соответствующими Конституции РФ положения законов субъектов федерации или подзаконных актов, закрепляющие меры юридической ответственности, не основанные на федеральном законе. Например, позиция Конституционного Суда о пределах регулирования муниципальной ответственности субъектами федерации такова: «В силу статьи 71 (пункта в) Конституции Российской Федерации, согласно которой регулирование прав и свобод находится в ведении Российской Федерации, в системной связи с другими положениями Конституции Российской Федерации, прежде всего ст.ст. 2 и 18, по смыслу которых фактически все регулятивные полномочия органов публичной власти в той или иной мере связаны с правами и свободами, и статьей 55 (часть 3), согласно которой ограничение прав и свобод возможно только федеральным законом, недопустимо установление законами субъектов Российской Федерации иных, помимо предусмотренных федеральным законом, ограничительных условий реализации прав и свобод» [9]. Поэтому все основные элементы механизма юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления должны регулироваться на уровне федерального закона. При этом усмотрение законодателя не должно носить произвольного характера. Оно должно представлять правомерную, властную, интеллектуально-волевою деятельность по выбору наиболее оптимального варианта закрепления правила поведения, реализация которого могла обеспечить наиболее полное удовлетворение интересов конкретного лица с учетом прав и законных интересов третьих лиц и общества в целом [6, с. 12].

В то же время современные теории законотворчества и парламентаризма допускают делегированное законотворчество, когда парламент в силу определенных причин передает тем или иным субъектам свое право на регулирование вопросов законодательного характера. Чаще всего законодательные полномочия передаются исполнительным органам государственной власти, но встречаются и другие субъекты, в том числе органы местного самоуправления.

Из изложенного можно сделать вывод, что местные органы не могут присваивать себе функцию правотворчества, лишь государство может санкционировать создание органами местного самоуправления правовых норм, порождающих юридические права и обязанности. Но основанное на федеральном законе

правотворчество муниципальных образований в части регулирования вопросов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в принципе допустимо. Кроме того, государство санкционирует такое правотворчество путем государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Включение муниципальных образований в нормотворчество в области субъективно-личностных институтов муниципальной демократии имеет как формально-юридические, так и материально-правовые критерии ограничения. Действуя на основании конституционного принципа законности, они не вправе вводить дополнительные, неизвестные федеральному законодательству ограничения прав и свобод [1, с. 273]. В связи с этим п. 8 ч. 1 ст. 44 и ст. 71 Закона № 131-ФЗ, согласно которой основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законом, не противоречат ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Вторая проблема – насколько целесообразно регулирование наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и порядка решения соответствующих вопросов в уставах муниципальных образований? Может ли здесь иметь место местная специфика? В научной литературе на этот счет высказаны несколько позиций.

Некоторые ученые считают данный подход законодателя ошибочным. Например, по мнению Е. В. Гриценко, чрезмерное расширение правотворческих полномочий муниципальных образований, наделение их фактически законодательными функциями не согласуется с основным назначением местного самоуправления, исполнительной (управленческой) направленностью предметов его ведения, поэтому она предлагает избавить муниципальное нормотворчество от несвойственных ему законодательных функций [4, с. 13]. В. А. Виноградов оценивает как очевидный недостаток то, что федеральный законодатель отказался от формулирования оснований и порядка решения вопросов об ответственности органов местного самоуправления и предоставил эту возможность органам местного самоуправления [2, с. 361].

На наш взгляд, правотворческие полномочия муниципальных образований в сфере регулирования вопросов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления необходимы, но не в том объеме, в котором они определены п. 8 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ. Рассмотрим содержание данной нормы.

Теория ответственности в муниципальном праве только формируется, до сих пор нет устоявшихся подходов к выделению критериев классификации и, следовательно, видов ответственности названных субъектов. Различают ответственность в зависимости от отрасли права (конституционная, административная, уголовная, гражданско-правовая, муниципально-правовая); от направленности санкций (регулятивная и охранительная); от инстанции ответственности (ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами) и т.п. Легальная классификация видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по признаку инстанции ответственности закреплена в ст. 70 Закона № 131-ФЗ, и именно она механически воспроизводится практически во всех уставах муниципальных образований. Некорректное требование законодателя об обязательной регламентации в уставе всех видов юридической ответственности ведет к тому, что в уставах слово в слово переписываются многочисленные нормы Закона № 131-ФЗ о гражданско-правовой ответственности физических и юридических лиц.

Налицо нарушение требований юридической техники, дублирование норм вышестоящего уровня нормами нижестоящего уровня. Может быть, законодатель имел в виду не виды, а меры ответственности (санкции)? В любом случае формулировка п. 8 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ нуждается в существенной корректировке.

Таким образом, сегодня ни в теории, ни в законодательстве нет ясного представления о предмете регулирования ответственности на муниципальном уровне. Размытость границ правотворческой деятельности органов местного самоуправления при регулировании вопросов об ответственности выступает причиной многих дефектов уставов муниципальных образований и затрудняет реализацию юридической ответственности. Это означает, что на уровне федерального закона необходимо разграничить сферы правотворчества органов местного самоуправления и государственной власти в области гражданско-правовой ответственности органов и должностных лиц муниципальных образований.

#### *Список литературы*

1. **Бондарь Н. С.** Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. 592 с.
2. **Виноградов В. А.** Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М., 2005. 420 с.
3. **Гражданское право:** учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция»: в 2-х ч. / под ред. В. П. Камышанского, Н. М. Коршунова, В. И. Иванова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. Ч. 1. 543 с.
4. **Гриценко Е. В.** Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: автореф. дисс. ... д.ю.н. СПб., 2002. 23 с.
5. **Ермолаев С. Н.** Понятие гражданско-правовой ответственности // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота, 2010. № 8. С. 12-15.
6. **Камышанский В. П.** Ограничения права собственности (гражданско-правовой анализ): дисс. ... д.ю.н. СПб., 2000. 357 с.
7. **О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации:** Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1996. № 9.

8. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации:** Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2003. № 40. Ст. 3822.
9. **Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»:** Определение Конституционного Суда от 10 апреля 2002 г. № 92-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. № 5. С. 25-26.
10. **Практика применения Гражданского кодекса Российской Федерации, части первой /** под общ. ред. В. А. Белова. М.: Юрайт, 2011. 543 с.

## MUNICIPALITIES CIVIL LIABILITY PROBLEMS

**Zhmetkin Roman Gennad'evich**  
*Research Institute of Modern Law Actual Problems*  
*nii.pravo@gmail.com*

The problems of the realization of the right to independently determine the bases and amount of civil liability by municipalities are considered. The author examines legal capacity, law-making powers, legal regulation in the sphere of municipalities authorities and officials liability, and suggests distinguishing the lawmaking areas of local self-government and public authorities in the field of the civil liability of municipalities authorities and officials.

*Key words and phrases:* local self-government; municipality; municipality civil liability; municipality coffers.

УДК 34

### Юридические науки

*В статье раскрывается правовое содержание полномочий органов местного самоуправления в реализации конституционного права на жилище. Данные полномочия содержатся в различных нормативно-правовых актах, что вызывает определенные трудности в правоприменительной практике. На основе анализа современного законодательства и судебной практики автором предлагается внесение изменений в существующие нормативно-правовые акты, регулирующие полномочия органов местного самоуправления в области реализации конституционного права граждан на жилище.*

*Ключевые слова и фразы:* право на жилище; местное самоуправление; местная администрация; муниципальная услуга; улучшение жилищных условий.

**Захаров Евгений Витальевич**

*Марийский государственный университет*  
*zaharych05@yandex.ru*

## ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ПОСТАНОВКЕ ГРАЖДАН НА УЧЕТ В КАЧЕСТВЕ НУЖДАЮЩИХСЯ В УЛУЧШЕНИИ ЖИЛИЩНЫХ УСЛОВИЙ<sup>©</sup>

Впервые право на жилище нашло своё законодательное отражение в Конституции СССР 1977 года [5]. До этого указанное право отождествлялось с распространённым в то время термином «право на жилую площадь». Первоначально в теории советского жилищного права под правом на жилище понимался особый гражданско-правовой институт, образуемый совокупностью норм, имеющих свое место в системе гражданского права [1, с. 62].

В настоящее время непосредственная реализация права на жилище осуществляется через механизм предоставления жилых помещений установленным категориям граждан, а также финансовой поддержки граждан с использованием бюджетных средств с целью приобретения жилья. При этом жилые помещения по договорам найма из муниципального жилищного фонда предоставляются лишь определенным категориям граждан. В связи с этим следует согласиться с точкой зрения исследователей, которые специально выделяют в качестве одного из компонентов права на жилище право граждан получить в установленном порядке жилое помещение в государственном и муниципальном жилищном фонде [2, с. 26; 4, с. 25]. Очевидно, что по смыслу закона указанный компонент права на жилище реализуется посредством получения гражданином жилого помещения из государственного или муниципального жилищного фонда на основании договора социального найма, что является одной из самых распространенных форм улучшения жилищных условий граждан [13, с. 101].

Ключевой задачей органов местного самоуправления, исходя из положений Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ), является признание граждан нуждающимися в жилом помещении по правилам статьи 51 ЖК РФ. Правовым последствием признания гражданина нуждающимся в жилом помещении