

Ершова Ирина Викторовна

ПРОТИВОПРАВНОЕ ПОВЕДЕНИЕ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ ДЕЛИКТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПО СТ. 1069 ГК РФ

В статье исследуется противоправность поведения органа местного самоуправления в качестве условия деликтной ответственности муниципального образования по ст. 1069 ГК РФ. Основное внимание в работе автор акцентирует на том, что, исходя из специфических особенностей такого субъекта гражданского права как муниципальное образование, в случае причинения вреда органами местного самоуправления, оно несет деликтную ответственность за действия (бездействие) своих органов в пределах предоставленных им полномочий, в том числе за жизнеобеспечение поселений и выполнение договоров на оказание муниципальных услуг.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/2-1/12.html

Источник

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

Тамбов: Грамота, 2013. № 2 (28): в 2-х ч. Ч. I. С. 59-63. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/2-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 347.51

Юридические науки

В статье исследуется противоправность поведения органа местного самоуправления в качестве условия деликтной ответственности муниципального образования по ст. 1069 ГК РФ. Основное внимание в работе автор акцентирует на том, что, исходя из специфических особенностей такого субъекта гражданского права как муниципальное образование, в случае причинения вреда органами местного самоуправления, оно несет деликтную ответственность за действия (бездействие) своих органов в пределах предоставленных им полномочий, в том числе за жизнеобеспечение поселений и выполнение договоров на оказание муниципальных услуг.

Ключевые слова и фразы: гражданско-правовая ответственность за причинение вреда; орган местного самоуправления; генеральный деликт; противоправность; презумпция противоправности; причинение вреда; муниципальное образование.

Ирина Викторовна Ершова*Кафедра гражданского права и процесса**Новокузнецкий институт (филиал) Кемеровского государственного университета**Ershova-ur@rambler.ru*

**ПРОТИВОПРАВНОЕ ПОВЕДЕНИЕ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК УСЛОВИЕ ДЕЛИКТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПО СТ. 1069 ГК РФ[©]**

Противоправность поведения субъекта является одним из условий возникновения деликтной ответственности. «Противоправный» в русском языке обозначает противоречащий праву, незаконный [18, с. 644]. Гражданское законодательство не дает определения понятию «противоправное поведение», как не содержит (в отличие от уголовного) и перечня действий, которые признаются таковыми. В гражданском праве нет необходимости в закреплении такого перечня, поскольку обязательство из причинения вреда опирается на принцип генерального деликта, суть которого в том и состоит, что любое причинение вреда другому лицу признается противоправным. Потерпевший не должен доказывать противоправность поведения причинителя вреда, она презюмируется.

В настоящее время в доктрине гражданского права сформировались два подхода к вопросу о распространении на отношения по возмещению вреда актами власти принципа генерального деликта. Согласно первому подходу, на данные отношения принцип генерального деликта не распространяется [1, с. 35; 10, с. 92; 25, с. 74; 29, с. 657], сторонники другого подхода утверждают обратное [27, с. 34; 28, с. 66].

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, и акты органов местного самоуправления - не исключение. Поэтому особенность применения ст. 1069 ГК РФ заключается в том, что, лишь установив противоправность властного акта (признав его незаконным), возможно предъявление требования о возмещении вреда, причиненного этим актом.

В связи с таким пониманием противоправности действия (бездействия) органов власти представляется интересным и небезосновательным понимание противоправности как условия ответственности публичных органов, предлагаемое А. П. Куном. Он видит в обязательствах по возмещению вреда властными органами противоправность двух видов: гражданско-правовую и административно-правовую. По его мнению, горизонтальные отношения юридических и физических лиц регулируются нормами гражданского права. В таких случаях для возникновения ответственности за причинение вреда необходимо и достаточно нарушения нормы гражданского права, охраняющей соответствующие имущественные права. 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. Некоторые нарушения публичного права могут не сказаться негативно на имущественном положении указанных лиц, в этом случае для возложения гражданско-правовой ответственности властных органов необходимо также нарушение нормы частного права (как в горизонтальных отношениях) [10, с. 92; 25, с. 72-73]. Противоправность актов власти, затрагивающих имущественную сферу граждан и юридических лиц, может находиться за пределами гражданского права, однако порожденные ими имущественные последствия всегда носят гражданско-правовой характер [29, с. 659].

Противники такого подхода, с одной стороны, полагают, что есть только административно-правовая противоправность [21, с. 63-66]. Вместе с тем они заявляют, что в условиях действия принципа генерального деликта, установленного ст. 1064 ГК РФ, противоправность как одно из условий ответственности лишается всякого самостоятельного значения. Если действие нарушает право и причиняет вред, то никакой «дополнительной» противоправности для возникновения правоотношения не требуется, независимо от того, понимаются ли под противоправностью нарушение объективного или одновременно субъективного права [3, с. 891].

Следует отметить, что в действующем гражданском законодательстве нет указаний на то, что бремя доказывания противоправности должно возлагаться на потерпевших. В связи с этим вызывает интерес п. 5 информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» [16]. В данном пункте предусмотрено, что, требуя возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом *бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике*. Таким образом, наблюдается некоторое перераспределение бремени доказывания противоправности причинения вреда в пользу потерпевшего как слабой стороны отношения. Несмотря на обязанность потерпевшего представить доказательства противоправности действия (бездействия) властных органов или должностных лиц, оценке судом подлежит их противоправность с учетом тех обстоятельств, которые послужили основанием для таких действий (бездействия), обязанность доказывания правомерности которых, в силу п. 1 ст. 65 АПК РФ, лежит на ответчике. В связи с этим представляется, что презумпция противоправности причинения вреда распространяется и на случаи причинения вреда актами власти (ст. 1069 ГК РФ).

Наиболее общее понятие противоправного поведения сводится к тому, что им являются действия (бездействие), противоречащие закону, иным правовым актам. При этом противоправность поведения рассматривается как абсолютно необходимый признак всякого нарушения, влекущего гражданско-правовую ответственность [4, с. 14; 12, с. 7; 13, с. 31; 14, с. 22; 28, с. 66; 30, с. 30; 32, с. 56].

Под противоправным действием (или бездействием) одни авторы понимают поведение, нарушающее нормы права [2, с. 30; 13, с. 26]. Другие авторы к этому добавляют, что противоправное поведение в то же самое время нарушает и субъективные права других лиц [5, с. 246; 30, с. 30]. Приведенные определения характеризуют противоправность самым общим образом. И хотя определения отражают самое существенное, их все же нельзя признать достаточно полными и конкретными.

Так, поведение, нарушающее нормы права, есть поведение противоправное. Поведение причинителя вреда, противоречащее подзаконному акту, противоправно, и когда сам подзаконный акт не противоречит закону [6, с. 19]. Нормы права при всей их полноте и многочисленности никогда не могут охватить всех конкретных видов возможного поведения субъектов права. Соответственно, в целях определения противоправности поведения конкретного причинителя вреда, необходимо определить границы его возможного поведения, которое можно было бы охарактеризовать как правомерное.

В случаях, когда отсутствует конкретная норма права, предусматривающая тот или иной вид поведения, правомерность или противоправность поведения может и должна быть установлена, исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства, т.е. на основе общих правовых принципов, которые определяют сущность всей системы, отрасли или института права [7, с. 525; 9, с. 25]. Так, в одном из определений 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, так как после отключения электроэнергии заявительница была лишена элементарных условий для жизнедеятельности не по своей вине [19]. Следовательно, противоправным следует считать не только поведение, нарушающее конкретные нормы права, но и *поведение, противоречащее правовым принципам данной системы, отрасли или института права, хотя бы это поведение и не противоречило конкретной норме права*.

Понимание противоправности как нарушения норм права недостаточно конкретно и в том отношении, что оно требует разъяснения сути «нарушения нормы права». Не всякое отступление от поведения, указанного в норме права, есть ее нарушение [26, с. 70]. *Противоправным следует считать такое действие, которое нарушило правовую норму, охраняющую субъективное право или благо*. Именно такое определение конкретизирует понятие противоправности применительно к обязательствам из причинения вреда.

Другие авторы при определении противоправности исходят из специфики форм воздействия права на человеческие поступки, которыми, по их мнению, являются запреты, предписания и дозволения [9, с. 16-25]. Противоправность ими определяется как действие, запрещенное законом или иными нормативными актами [8, с. 443], нарушающее «выраженные в нормах запреты» [22, с. 53]. Однако запрет как одна из форм правового воздействия на поведение субъектов права больше относится к сфере уголовного или административного права, т.е. права публичного. В гражданском же праве основными формами воздействия норм на поведение участников отношений являются предписания, находящие свое выражение в гражданско-правовых обязанностях, и дозволения, выражающиеся, прежде всего, в субъективных гражданских правах.

Но «запрет» в широком смысле свойственен и предписанию, и дозволению [26, с. 76]. Во всех случаях имеется в виду юридическая обязанность не допускать запрещенного поведения, не совершать действий, выходящих за рамки установленных законом предписаний и дозволений [11, с. 47-62; 26, с. 69-77; 31, с. 100-109]. В связи с этим более предпочтительным представляется мнение тех авторов, которые делают акцент на *нарушении юридической обязанности*. Такой подход представляется более правильным потому, что он в большей степени соответствует самому характеру гражданско-правового регулирования. Гражданско-правовые обязанности непосредственно направлены не на запрещение того или иного поведения, а, прежде всего, на побуждение обязанного лица к совершению определенного действия в интересах управомоченного субъекта.

При этом юридические обязанности могут быть установлены не только конкретными нормами гражданского права, но и вытекать из общих принципов права, из санкционированных правом индивидуальных

волевых актов (административных актов, из договоров и односторонних сделок). Примером возникновения юридической обязанности является издание акта органом местного самоуправления в общепользованных целях, в пределах полномочий, определенных нормативно-правовыми актами, и в соответствии с законодательством (так называемые дискреционные полномочия).

Исходя из этого, *противоправным следует считать такое поведение, которое нарушает нормы права либо общие принципы гражданского права (его институтов). При этом под нарушением норм или принципов права понимается несоблюдение лицом юридических обязанностей независимо от того, вытекают ли эти обязанности из запретов, предписаний или дозволений, являясь ли они общими или конкретными.*

Изложенное выше о противоправном действии в полной мере относится и к противоправному бездействию: бездействие и действие обладают одними и теми же внутренними признаками [13, с. 26]. Так же, как и действие, бездействие могут приводить к определенным вредным последствиям. Бездействие представляет собой *несовершение (воздержание от)* конкретного действия, т.е. такого действия, которое предписывалось данному субъекту, вменялось ему в обязанность.

Ответственность за бездействие прямо предусмотрена в ст. 1069 ГК РФ: *Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия)... подлежит возмещению.* В данном случае прямо указано на противоправность в форме бездействия. Примерами такого бездействия является неисполнение органами местного самоуправления своих обязанностей по уборке территорий населенных пунктов от снега, мусора, по теплоснабжению жилых домов и т.д. Так, в результате бездействия администрации Уссурийского городского округа Приморского края - неисполнения постановления главы муниципального образования - не были устранены грубые нарушения строительных норм и правил противопожарной безопасности в жилом доме, не была возведена печь на месте существующего фундамента, не была восстановлена межквартирная перегородка между кухнями, согласно проектной документации. Указанное бездействие признано нарушением муниципального правового акта, а также субъективных прав потерпевшего, повлекшим за собой возникновение обязанности муниципального образования по возмещению вреда [20].

Бездействие не может сводиться к простой пассивности органа местного самоуправления. Бездействием может являться и неисполнение в установленные сроки и порядка обязанностей, возложенных на него. Так, решением суда было признано незаконным бездействие органов местного самоуправления, которое выразилось в том, что не были исполнены предусмотренные действующим законодательством обязанности по включению улиц четырех поселков данного муниципального образования в перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения, обеспечению содержания, ремонта данных дорог, их освещению, проведению паспортизации данных автомобильных дорог [23]. По другому делу судом был признан незаконным факт бездействия органа местного самоуправления, к которому обратилась заявительница за согласованием местоположения границ образуемого земельного участка. Бездействие в этом случае выразилось в нарушении установленного срока согласования, так как отказ Комитета градостроительства и земельных ресурсов администрации г. Новокузнецка был получен за пределами установленного срока [24].

И потерпевшему, и суду, рассматривающему его требование о применении к деликвенту ответственности за нарушение обязанности, совершенно безразлично, какие действия или бездействия должника послужили причиной неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанности: отсутствие контроля со стороны должника за надлежащим исполнением обязанности; нерадивость или некомпетентность его работников, допустивших недостатки; недостаточно активная работа должника и т.п. Примером может служить указанное выше решение суда, в котором был сделан вывод о несостоятельности доводов Комитета градостроительства и земельных ресурсов администрации г. Новокузнецка «относительно правомерности причин отказа в согласовании местоположения границ земельного участка, поскольку... в предмет доказывания по делу входит установление факта пропуска ответчиком сроков направления мотивированного отказа в предоставлении муниципальной услуги, по согласованию местоположения границ земельного участка» [Там же].

По общему правилу закон интересуется *сам факт нарушения, а не то, результатом каких противоправных действий должника явилось это нарушение.* Исключения составляют лишь случаи нарушения субъективных прав в силу невозможности исполнения обязанности, а также ситуации, когда законодатель ставит наступление ответственности в зависимость от наличия вины нарушителя. Однако и в этом случае оценка действий (бездействия) должника будет иметь правовое значение лишь при представлении последним доказательств, подтверждающих наличие установленных законом оснований освобождения от ответственности за нарушение обязанности, к примеру, форс-мажорных обстоятельств. 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 должник отвечает лишь при наличии вины, 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 лица произошло по вине третьих лиц. Например, Определением Верховного Суда РФ по делу № 32-В10-5 было установлено, что государственные полномочия по оборудованию скотомогильника и денежные средства муниципальному образованию в порядке, предусмотренном законодательством, не передавались, в связи с чем не имеется оснований для привлечения его к ответственности и возложения на администрацию муниципального образования обязанности по оборудованию скотомогильника (биотермической ямы) [16].

Неправомерные действия (бездействия) органа местного самоуправления, в результате которых возможно причинение вреда и, соответственно, привлечение его к ответственности, зависят от имеющихся у публично-го образования функций и полномочий. Объем функций и полномочий органа местного самоуправления

определяют границы его возможного правомерного поведения, устанавливаемые законами и иными нормативно-правовыми актами, к которым, в частности, относятся уставы муниципальных образований, а также и иные акты самого публичного органа. Исходя из анализа действующего ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15], полномочия органов местного самоуправления подразделяются на вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия. И именно при исполнении этого круга полномочий органы местного самоуправления могут совершить противоправные действия (бездействия), причиняя вред защищаемым субъективным гражданским правам потерпевших.

Представляется, что органы местного самоуправления могут и должны нести деликтную ответственность по ст. 1069 ГК РФ за неисполнение, ненадлежащее исполнение своих полномочий при осуществлении вопросов местного значения, связанных с исполнением властных, регулирующих и контролирующих функций. Жизнеобеспечение поселений и выполнение договоров на оказание муниципальных услуг является реализацией властных полномочий органов местного самоуправления.

Муниципальные образования, являясь публично-правовыми образованиями, обладают особыми чертами, которые выделяют их из числа прочих субъектов гражданских правоотношений и, соответственно, влияют на условия ответственности за причинение вреда. Основной и определяющий их признак – это наличие публичной власти, при максимальной приближенности к лицам, в отношении которых эта власть применяется.

Конституция РФ и ГК РФ не уточняют, каким актом - административным или иным - должен быть причинен вред, чтобы за него наступала ответственность органа публичной власти. Если ранее в законодательстве прямо указывалось, что речь идет о вреде, причиненном в области административного управления, то теперь эта формулировка законодателем не применяется. Таким образом, при установлении принципа ответственности органов публичной власти закон текстуально исходит только из субъектного критерия. Вместе с тем логическое и систематическое толкование приводит к заключению, что возмещению за счет публичного образования подлежит лишь вред, причиненный в результате неправомерной властной деятельности. В тех случаях, когда вред причиняется органом местного самоуправления, действиями, не связанными с административной компетенцией, в результате обычной операционной, хозяйственной деятельности, ответственность за причинение вреда должна наступать на общих основаниях.

Ответственность за вред, причиненный властными органами, а также их должностными лицами, обусловлена общим запретом на применение гражданского законодательства к отношениям, основанным на административном подчинении одной стороны другой. Именно публичный характер действий органов местного самоуправления предопределяет специфический подход законодателя к регулированию условий и порядка привлечения к ответственности по ст. 1069 ГК РФ.

Список литературы

1. Андреев Ю. Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам: теория и судебная практика. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2006. 425 с.
2. Антимонов Б. С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М.: Госюриздат, 1962. 176 с.
3. Бабаев А. Б. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В. А. Белова. М.: Юрайт-Издат, 2007. 993 с.
4. Белякова А. М. Имущественная ответственность за причинение вреда. М.: Юридическая литература, 1979. 110 с.
5. Гордон М. В. Лекции по советскому гражданскому праву. Харьков: Изд-во Харьковского ун-та, 1960. 288 с.
6. Донцов С. Е., Глянцев В. В. Возмещение вреда по советскому законодательству. М.: Юридическая литература, 1990. 271 с.
7. Иоффе О. С. Гражданское право. М.: Юридическая литература, 1969. Т. I. 525 с.
8. Иоффе О. С. Советское гражданское право: курс лекций. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1958. 511 с.
9. Иоффе О. С. Юридические нормы и человеческие поступки // Актуальные вопросы советского гражданского права. М.: Юридическая литература, 1964. 187 с.
10. Кун А. П. Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти // Правоведение. 1984. № 3. С. 91-95.
11. Лейст О. Э. Санкции в советском праве. М.: Юридическая литература, 1962. 174 с.
12. Малени Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М.: Юридическая литература, 1985. 193 с.
13. Матвеев Г. К. Вина в советском гражданском праве. Киев: Изд-во Киевского ун-та, 1955. 307 с.
14. Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности. М.: Юридическая литература, 1970. 311 с.
15. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ; в ред. Федерального закона от 16.10.2012 № 173-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2003. № 40. Ст. 3822; 2012. № 43. Ст. 5786. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
16. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2010 года [Электронный ресурс]: утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 15.09.2010 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2010. № 12 (извлечение). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами [Электронный ресурс]: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31.05.2011 № 145 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 72500 слов и 7500 фразеол. выражений / Российская АН, Ин-т рус. яз.; Российский фонд культуры. М.: Азъ LTD, 1992. 955 с.
19. Определение Верховного Суда РФ от 04.03.1999 № 7-В99пр-3 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

20. **Определение Верховного Суда РФ от 04.04.2012 № 56-В12-3** [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
21. **Рахмилович В. А.** О законодательном регулировании возмещения вреда, причиненного актами управления // Правоведение. 1972. № 5. С. 62-70.
22. **Рахмилович В. А.** О противоправности как основании гражданской ответственности // Советское государство и право. 1964. № 3. С. 53-62.
23. **Решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 23 марта 2012 г.** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gcourts.ru/case/7319865> (дата обращения: 01.08.2012).
24. **Решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области по делу № 2-2730/2012 от 26 апреля 2012 г.** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gcourts.ru/case/7319784> (дата обращения: 01.08.2012).
25. **Рипинский С. Ю.** Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям / под науч. ред. К. К. Лебедева. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2002. 229 с.
26. **Самощенко И. С.** Понятие правонарушения по советскому законодательству. М.: Юридическая литература, 1963. 286 с.
27. **Сергеев А. П., Абрамова Е. Н., Аверченко Н. Н., Байгушева Ю. В. и др.** Гражданское право: учебник: в 3-х т. / под ред. А. П. Сергеева. М.: РГ-Пресс, 2011. Т. 3. 800 с.
28. **Смирнов В. Т., Собчак А. А.** Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1983. 152 с.
29. **Суханов Е. А.** Гражданское право: в 4-х т. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 4. 800 с.
30. **Флейшиц Е. А.** Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1951. 264 с.
31. **Шахматов В. П.** Составы противоправных сделок и обусловленные ими последствия. Томск, 1967. 270 с.
32. **Яичков К. К.** Права, возникающие в связи с потерей здоровья. М.: Наука, 1964. 167 с.

**UNLAWFUL CONDUCT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODY
AS CONDITION OF MUNICIPAL UNIT DELICTUAL LIABILITY ACCORDING
TO ARTICLE 1069 OF CIVIL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Irina Viktorovna Ershova

*Department of Civil Law and Process
Novokuznetsk Institute (Branch) of Kemerovo State University
Ershova-ur@rambler.ru*

The author researches the unlawfulness of a local self-government body conduct as a condition of a municipal unit delictual liability according to Article 1069 of the Civil Code of the Russian Federation, and pays special attention to the fact that, on the basis of the specific features of such subject of civil law as a municipal unit, in case of the infliction of harm by local self-government bodies, it bears delictual liability for the actions (inactivity) of its bodies within the limits of their powers, including the life support of settlements and the implementation of the contracts of municipal services rendering.

Key words and phrases: civil-legal liability for infliction of harm; local self-government body; general delict; unlawfulness; presumption of illegality; infliction of harm; municipal unit.

УДК 34.01

Юридические науки

В статье рассмотрена проблема легитимации общественных инициатив, направленных на расширение участия граждан в законотворчестве. В основу анализа проблемы положены ее теоретические разработки в юридической литературе и правотворческие технологии и их роль в создании концепции устойчивого развития правовой системы России. Приводится ряд положений о состоянии правовой системы, обеспечивающих развитие народовластия – основы нового правопорядка как осознанной потребности гражданского общества.

Ключевые слова фразы: правовая политика; гражданское общество; гражданская активность; правотворческие инициативы; легитимация; юридические технологии.

Николай Федорович Земченков, к. филос. н., доцент
Маргарита Анатольевна Костенко, к. юрид. н., доцент
*Кафедра гражданского права
Южный федеральный университет
kaf_gp@tsure.ru; costenko@tti.sfedu.ru*

**ПРОБЛЕМА ЛЕГИТИМАЦИИ ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ
В УСЛОВИЯХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ[©]**

Глубокий анализ процессов развития правовой системы России требует теоретического осмысления права и его роли в текущий период общественной жизни, современных правообразующих интересов, а также