

Научная статья

УДК 347.512.5

DOI: 10.18101/2658-4409-2026-2-19-25

Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный юридическими лицами — органами публичной власти

© Дондоков Жаргал Дармаевич

кандидат юридических наук, старший преподаватель,

Иркутский юридический институт (филиал)

Университета прокуратуры Российской Федерации

Россия, 664035, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1

dondokovzhargal@mail.ru

Аннотация. В статье автор анализирует проблему дуализма правового статуса юридических лиц, которые являются органами публичной власти, при их участии в деликтных обязательствах. Органы публичной власти могут выступать в гражданском обороте как от имени и в интересах всего публично-правового образования в пределах своей компетенции, так и от собственного имени и в своих интересах как юридические лица. В судебной практике наблюдается неопределенность критериев разграничения данных фигур, особенную насущность которая приобретает в рамках деликтных правоотношений. В свою очередь, данная проблема влечет за собой значительные проблемы теоретического и практического порядка, в том числе связанные с нарушением интересов других участников гражданского оборота. По результатам исследования автор формулирует способ разрешения поднятой проблемы, определенный как критерий характера деятельности юридических лиц, которые одновременно являются органами публичной власти.

Ключевые слова: орган публичной власти, юридическое лицо, учреждение, учредитель, гражданская правосубъектность, деликт, дуализм.

Для цитирования

Дондоков Ж. Д. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный юридическими лицами — органами публичной власти // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2026. Вып. 2. С. 19–25.

В рамках предмета гражданского права исследование органов публичной власти как участников гражданских правоотношений не является типичным, поскольку по своей натуре они являются прежде всего субъектами публично-правовых отношений, основанных на принципе субординации. Вместе с тем определение их гражданско-правового статуса и особенностей их участия в регулируемых гражданским правом общественных отношениях представляется практически целесообразным и необходимым для обеспечения интересов частных лиц. В этом смысле гражданское право создает формы, которые позволяют облечь публичное содержание таких организаций в частноправовую оболочку. В частности, в настоящее время большинство органов публичной власти признается юридическими лицами в организационно-правовой форме учреждения казенного типа. Это влечет за собой признание их самостоятельными и полноценными субъектами

гражданских правоотношений наряду с гражданами и юридическими лицами. Нормативное основание такого вывода состоит в (стоит заметить, расширительном) применении нормы статьи 123.21 Гражданского кодекса РФ¹.

Одновременно с этим в качестве самостоятельных субъектов гражданское право выделяет публично-правовые образования — Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, по отношению к которым, хоть они и не признаются напрямую юридическими лицами, применяются правила о них. Это закрепляется и нормативно в положениях статьи 124 ГК РФ. При этом совершенно очевидно, что сами по себе такие образования являются абстракцией, состоящей из множества органов и организаций, а в конечном счете людского субстрата. Именно поэтому норма статьи 125 ГК РФ устанавливает, что от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде соответственно органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Таким образом, анализ приведенных норм закона в совокупности со складывающейся правоприменительной практикой, которая будет приведена ниже, позволяет сделать вывод о том, что гражданско-правовой статус органов публичной власти остается весьма неопределенным. В частности, возникает вопрос о том, выступают ли такие органы как самостоятельные юридические лица или их волю образует само публично-правовое образование как учредитель? В каких именно случаях орган выступает в своем лице, от своего имени и в своих собственных интересах на основании статьи 123.21 ГК РФ, а когда от имени и в интересах всего публично-правового образования в рамках своей компетенции на основании статьи 125 ГК РФ? В литературе подобная правовая неопределенность получила название проблемы дуализма правового статуса органов публичной власти [1, с. 96]. При этом наиболее остро указанная проблема выражается в процессе участия рассматриваемых субъектов в деликтных обязательствах.

В рамках учебной деятельности практически классическим хрестоматийным примером стал случай, когда транспортное средство органа внутренних дел попадает в дорожно-транспортное происшествие с другим автомобилем, принадлежащим частному собственнику. Спрашивается, кто должен быть привлечен к гражданско-правовой ответственности и к кому собственник автомобиля, которому причинен имущественный вред, должен предъявлять иски о возмещении вреда? Является ли ответчиком по делу орган внутренних дел как юридическое лицо с привлечением к «субсидиарной» ответственности собственника имущества учреждения или им является само публично-правовое образование, в том числе в порядке статьи 1069 ГК РФ? Зависит ли ответ на вопрос от того, при каких обстоятельствах причинен вред — в процессе служебной деятельности или вне ее?

В действительности ответы на поставленные вопросы не так просто найти, как может показаться на первый взгляд. Дело в том, что ни действующее гражданское

¹ О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 5. Ст. 3302.

законодательство, ни правоприменительная, прежде всего судебная, практика не устанавливает критерии разрешения проблемы дуализма правового статуса органов публичной власти — юридических лиц. Это влечет за собой в ряде случаев привлечение к гражданско-правовой ответственности ненадлежащих лиц, к примеру, самих органов публичной власти как юридических лиц или главных распорядителей бюджетных средств, в том числе без привлечения к «субсидиарной» ответственности публично-правовых образований, если речь идет о содержательно-публичной деятельности (например, содержание автомобильных дорог общего пользования)¹.

В других делах суды, хотя и признают необходимость привлечения к гражданско-правовой ответственности самого публично-правового образования, в том числе по правилам статьи 1069 ГК РФ², но существенное число вынесенных решений впоследствии оспаривается органами публичной власти по мотиву неправильного определения надлежащего ответчика (а точнее, уполномоченного органа публичной власти) по делу, что создает организационные, временные и материальные издержки для обычных участников гражданского оборота. К примеру, по одному из дел по вине органа внутренних дел, выразившейся в ненадлежащей эксплуатации систем водоотведения, что повлекло за собой подтопление, причинен вред смежному по этажности помещению, закрепленному за отделением социального фонда. Несмотря на то, что сама по себе эксплуатация помещения не является публичной деятельностью органа, суд привлек в качестве надлежащего ответчика не данный орган как самостоятельное юридическое лицо, а Российскую Федерацию. При этом нормативным основанием явились нормы не гражданского, а бюджетного законодательства об определении главных распорядителей бюджетных средств³.

Еще более необычными выглядят дела, связанные с возмещением убытков за причиненный вред имуществу одного казенного учреждения действиями другого казенного учреждения, имущество которого принадлежит тому же собственнику — публично-правовому образованию⁴. Особенно удивительными представляются случаи обращения в суд и удовлетворения им исковых заявлений подразделений, хотя и имеющих статус юридического лица, но относящихся к единой системе органов публичной власти (к примеру, федеральное казенное учреждение «Центр

¹ Напр.: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22 сент. 2025 г. № Ф08-4372/2025 по делу № А32-44463/2023; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11 окт. 2024 г. № Ф09-4831/24 по делу № А50-778/2023; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24 апр. 2024 г. № Ф09-1140/24 по делу № А60-36978/2023; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27 июня 2023 г. № Ф01-2938/2023 по делу № А28-17071/2021.

² Напр.: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.02.2026 № Ф09-264/26 по делу № А07-17101/2024; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31 янв. 2025 г. № Ф04-6312/2024 по делу № А03-10785/2023.

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18 июня 2024 г. № Ф08-4221/2024 по делу № А53-37031/2023.

⁴ Напр.: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 февр. 2025 г. № Ф01-6998/2024 по делу № А43-29809/2023; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18 июля 2024 г. № Ф04-2620/2024 по делу № А70-3179/2023; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27 июня 2023 г. № Ф01-2938/2023 по делу № А28-17071/2021.

хозяйственного и сервисного обеспечения Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре» обратилось в суд с иском к отделу Министерства внутренних дел Российской Федерации по Октябрьскому району)¹.

Приведенная выше неоднозначность складывающейся судебной практики влечет за собой не только смешение фигуры органа публичной власти как части публично-правового образования и органа публичной власти как юридического лица, но и нарушение прав и интересов их контрагентов. В первую очередь это касается продолжительного оспаривания уже состоявшихся решений судов только по мотиву ненадлежащего определения ответчика по делу. Кроме того, очевидно нарушение и одного из основных принципов гражданского права — равенства участников гражданских правоотношений, которые должны определенно знать, с кем они вступают в правоотношения — с публично-правовым образованием или самостоятельным юридическим лицом. От этого вопроса зависит то, в каком порядке и как долго будут исполняться судебные акты.

Для решения выявленной проблемы в науке гражданского права предлагается несколько критериев разрешения дуализма правового статуса рассматриваемых субъектов. К примеру, М. В. Смородинов предлагает применять критерий компетенции и направленности действий государственного органа (интереса) [2, с. 54]. Е. А. Суханов, как и ряд других авторов, полагает, что критерием разграничения может быть только компетенция. Так, если орган публичной власти распоряжается имуществом публично-правового образования в пределах своей компетенции, то сделки им совершаются именем всего публично-правового образования, во всех иных случаях такой орган участвует в гражданских правоотношениях как юридическое лицо [3, с. 291]. Б. Б. Инжиева, В. Г. Мариян и И. В. Ершова придерживаются критерия «нужды» или «потребности», который в целом схож с интересом как критерием разрешения проблемы дуализма [4, с. 30; 5, с. 64–76; 6, с. 60–61]. О. А. Камалов на примере органов местного самоуправления предлагает комплексную дифференциацию, состоящую из критерия компетенции, содержательно-правового критерия и объектного критерия [7, с. 240–242].

Попытка приложить предлагаемые в доктрине критерии разграничения правового статуса органа публичной власти и юридического лица весьма успешна в отношении регулярных относительных правоотношений договорного типа, поскольку направленность действий (интерес, нужда) или компетенция действительно может быть применена судами непосредственно. Однако когда речь идет о деликтных обязательствах, видится, что указанные критерии перестают работать, поскольку нельзя быть заинтересованным в причинении вреда другим лицам, также как и нельзя быть компетентным (уполномоченным) на это. Как правило, вред причиняется в процессе деятельности юридического лица без предварительной направленности действий или умысла его работников или иных лиц. И даже если речь идет о целенаправленном причинении вреда имуществу других лиц, то невозможно признать такую направленность законным интересом. Невозможно и представить себе наделение компетенцией для причинения вреда другим лицам.

¹ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 авг. 2023 г. № Ф04-3492/2023 по делу № А75-11383/2022.

В связи с изложенным для разрешения проблемы дуализма правового статуса органа публичной власти как юридического лица в рамках деликтных обязательств предлагается применять критерий характера его деятельности. При этом для применения данного критерия в качестве основы закладывается презумпция первичности его гражданско-правового статуса [8, с. 82]. Дело в том, что признание органа публичной власти юридическим лицом должно означать не ситуативное применение данной «маски» по усмотрению самого органа, публично-правового образования или суда, а первичное (предполагаемое, презюмируемое) участие в гражданских правоотношениях именно в таком качестве [8, с. 170]. Иными словами, если орган признается субъектом гражданских правоотношений, то должно предполагаться, что он выступает как самостоятельное юридическое лицо.

Дуалистическая правовая природа органов публичной власти как субъектов гражданских правоотношений может быть разграничена в зависимости от того, какой характер носит деятельность таких лиц. Поскольку признание за органом публичной власти статуса юридического лица означает и предоставление ему возможности осуществлять экономическую деятельность, которая проявляется в первую очередь в оперативном управлении закрепленным имуществом¹, то всякий вред, причиненный в ходе такого обладания (например, пожаром здания, находящегося в оперативном управлении у органа публичной власти как казенного учреждения), должен быть возмещен самим юридическим лицом и (или) его учредителем (по правилам субсидиарной ответственности). Если же вред причинен в процессе непосредственной публичной деятельности такого органа, не связанной с экономическим использованием предоставленного имущества, то к возмещению вреда должно быть привлечено уже публично-правовое образование, в том числе по правилам статьи 1069 ГК РФ.

Возвращаясь к примеру про дорожно-транспортное происшествие с участием транспорта органа внутренних дел, стоит отметить, что само по себе использование такого имущества направлено на удовлетворение интереса как юридического лица в рамках ординарной экономической деятельности, но не непосредственно на реализацию публичных функций. Управление транспортным средством не есть полномочие органа внутренних дел, а только средство для обеспечения эффективного осуществления публично значимых полномочий. В этом смысле конструкция юридического лица выступает как факультативный или обеспечивающий инструмент нормальной деятельности такого органа.

Однако стоит учитывать и то, что на сегодня распространена практика закрепления за органами публичной власти, являющимися юридическими лицами, имущества, которое не направлено на удовлетворение его «собственного» интереса (например, автомобильная дорога общего пользования). В этом случае, поскольку использование такой автомобильной дороги носит публичный, хоть и не властный, характер, непосредственным причинителем вреда вследствие ненадлежащего ее содержания должно быть признано само публично-правовое образование. Это

¹ Способность осуществления приносящей доход деятельности исключена для юридических лиц — органов публичной власти, поэтому кроме владения, пользования и распоряжения имуществом на праве оперативного управления другой возможной формой их экономической деятельности является их участие в договорных правоотношениях на основе государственного или муниципального контракта.

предотвращает возможность публично-правового образования условно ограничивать свой объем гражданско-правовой ответственности путем передачи имущества на оперативное управление таким органам.

В заключение стоит отметить, что практическое применение представленных в настоящей статье предложений должно быть сопряжено с условием об их временном (переходном) характере, поскольку поднятая проблема является лишь частным проявлением более обширной проблемы гражданской правосубъектности органов публичной власти. При этом несмотря на такую «временность» предполагается, что учет при разграничении фигур органа публичной власти и юридического лица характера их деятельности и целей гражданско-правового олицетворения такого органа позволит обеспечить равенство участников гражданских правоотношений.

Литература

1. Яровой А. В. Поставка товаров для государственных нужд : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2005. 202 с.
2. Смородинов М. В. Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Волгоград, 2002. 230 с.
3. Российское гражданское право : учебник : в двух томах / ответственный редактор Е. А. Суханов. Москва : Статут, 2015. Т. 1. 958 с.
4. Инжиева Б. Б. Участие государства в современном гражданском обороте / под редакцией А. Я. Рыженкова. Москва : Юстицинформ, 2014. 182 с.
5. Мариян В. Г. Некоторые проблемы правосубъектности публично-правовых образований в гражданском праве : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2006. 172 с.
6. Ершова И. В. Обязательство по возмещению вреда, причиненного органами местного самоуправления (ст. 1069 ГК РФ) : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Новосибирск, 2018. 228 с.
7. Камалов О. А. Реализация гражданской правосубъектности муниципальных образований органами местного самоуправления // Вестник ЮУрГУ. 2006. № 13. С. 238–244.
8. Дондиков Ж. Д. Участие казенных учреждений, являющихся органами публичной власти, в гражданских правоотношениях : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2025. 248 с.

Статья поступила в редакцию 02.04.2026; одобрена после рецензирования 04.05.2026; принята к публикации 20.05.2026.

Civil Liability for Damage Caused by Legal Entities Acting as Public Authorities

Zhargal D. Dondokov

Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer,

Irkutsk Law Institute (Branch) of the University

of the Public Prosecutor's Office of the Russian Federation

1 Shevtsova St., Irkutsk 664035, Russia

dondokovzhargal@mail.ru

Abstract. The article analyzes the dual nature of the legal status of public authorities acting as legal entities within tortious obligations. Public authorities can participate in civil commerce either on behalf and in the interest of the entire public law entity within their competence, or on their own behalf and in their own interest as legal entities. Judicial practice shows uncertainty in the criteria for distinguishing between these two roles, which becomes particularly acute within tort relations. In turn, this issue entails significant theoretical and practical challenges, including those related to the violation of the interests of other participants in civil commerce. Based on the research findings, we have formulated a criterion for the nature of activity of legal entities that simultaneously act as public authorities.

Keywords: public authority, legal entity, institution, founder, civil personality, tort, dualism.

For citation

Dondokov Zh. D. Civil liability for damage caused by legal entities acting as public authorities. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2026; 2: 19–25 (In Russ.).

The article was submitted 02.04.2026; approved after reviewing 04.05.2026; accepted for publication 20.05.2026.