

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Современные образовательные технологии»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

_____ А.В. Прохоров

_____ 20__ г.

Муниципальные образования как субъект гражданских правоотношений

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2019.11714. ВКР

Руководитель работы

преподаватель кафедры СОТ

_____ С.П. Салькова

_____ 20__ г.

Автор работы

студент группы ДО–510

_____ Е.С. Голубева

_____ 20__ г.

Нормоконтролер

ст. преподаватель кафедры СОТ

_____ Е.Н. Бородина

_____ 20__ г.

Челябинск 2019

АННОТАЦИЯ

Голубева Е.С. Муниципальные образования как субъект гражданских правоотношений. – Челябинск: ЮУрГУ, 2019, ДО –510, 97 с., библиогр. список – 59 наим., 5 прил., 27 л. плакатов ф. А4.

Объектом выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения, возникающие при признании муниципального образования и органов муниципального образования субъектами гражданско-правовых отношений, в области приобретения ими субъективных гражданских прав и исполнения юридических обязанностей.

Предметом работы являются нормы гражданского законодательства, регулирующего порядок признания за муниципальными образованиями и органами муниципальных образований гражданской правоспособности, а также юридические основания ее возникновения, порядок приобретения и осуществления ими своих субъективных прав.

Целью данной работы стало изучение муниципальных образований как субъектов гражданских правоотношений.

В работе исследовано муниципальное образование как явление современного российского законодательства, прослежено становление и развитие муниципального образования как субъекта гражданского права, изучены основания и процедура возникновения муниципального образования и его органов как субъектов гражданско-правовых отношений, рассмотрена гражданская правосубъектность муниципального образования и его органов, проанализированы особенности осуществления муниципальными образованиями и их органами отдельных видов гражданских прав, определена гражданская ответственность муниципальных образований, рассмотрены тенденции и перспективы развития феномена муниципального образования.

Результаты работы содержат выводы и предложения автора по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего порядок деятельности муниципального образования и его органов, как субъектов гражданского права.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1 МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ	8
1.1 Генезис и развитие муниципального образования как субъекта гражданского права	8
1.2 Муниципальное образование по современному российскому законодательству	14
2 ОПРЕДЕЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТА ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА	22
2.1 Возникновение муниципального образования и его органов как субъектов гражданско-правовых отношений	22
2.2 Гражданская правосубъектность муниципального образования и его органов	32
3 УЧАСТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ИХ ОРГАНОВ В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ	43
3.1 Особенности осуществления муниципальными образованиями и их органами некоторых видов гражданских прав	43
3.2 Гражданская ответственность муниципальных образований	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	63
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	66
ПРИЛОЖЕНИЯ	
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Устав города Ханты-Мансийска	70
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Положение о департаменте муниципальной собственности администрации г. Ханты-Мансийска	83
ПРИЛОЖЕНИЕ В. Состав муниципальных образований ХМАО-Югры	95
ПРИЛОЖЕНИЕ Г. Среднегодовая численность постоянного населения в городских округах	96
ПРИЛОЖЕНИЕ Д. Среднегодовая численность постоянного населения в муниципальных районах.	97

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. В современной России в условиях проведения реформы местного самоуправления, вопросы, связанные с определением статуса муниципальных образований как субъектов гражданских правоотношений, значительно актуализировались. Важность изучения специфики гражданской правосубъектности органов местного самоуправления, а также проблем в определении организационно-правового статуса органов местного самоуправления на сегодняшний день не вызывает сомнений.

Муниципальное образование имеет особый гражданско-правовой статус, обусловленный природой его происхождения, его назначением и целями деятельности. При этом проблема правовой природы муниципального образования и характера его гражданской правосубъектности, несмотря на все возрастающий интерес к ней ученых, по-прежнему остается дискуссионной.

Объект выпускной квалификационной работы – общественные отношения, возникающие при признании муниципального образования и органов муниципального образования субъектами гражданско-правовых отношений, в области приобретения ими субъективных гражданских прав и исполнения юридических обязанностей.

Предмет работы – нормы гражданского законодательства, регулирующего порядок признания за муниципальными образованиями и органами муниципальных образований гражданской правоспособности, а также юридические основания ее возникновения, порядок приобретения и осуществления ими своих субъективных прав.

Цель работы – изучение муниципальных образований как субъектов гражданских правоотношений.

Задачи работы:

- исследовать муниципальное образование как явление современного российского законодательства;
- проследить становление и развитие муниципального образования как субъекта гражданского права;
- изучить основания и процедуру возникновения муниципального образования и его органов как субъектов гражданско-правовых отношений;
- исследовать гражданскую правосубъектность муниципального образования и его органов;
- проанализировать особенности осуществления муниципальными образованиями и их органами отдельных видов гражданских прав;
- определить гражданскую ответственность муниципальных образований;
- понять тенденции и перспективы развития феномена муниципального образования.

Теоретической и методологической основой для написания работы послужили Конституция Российской Федерации, действующие законодательные и нормативные акты Российской Федерации, учебные и научные труды отечественных авторов, материалы научных конференций, тематические

публикации в периодической печати, Internet-ресурсы, посвященные вопросам деятельности муниципальных образований и их гражданских правоотношений.

Существенный вклад в разработку современных проблем гражданской правоспособности муниципальных образований внесли отечественные ученые: В.Т. Батычко, О.В. Берг, Н.С. Бондарь, В.А. Виноградов, А.И. Гомола, Б.Б. Инжиева, О.Е. Кутафин, И.И. Овчинников, В.В. Пылин, Р.М. Усманова, Т.Я. Хабриева., Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин и др.

Объем и структура работы. ВКР состоит из введения, трех глав, каждая из которых подразделяется на подпункты, заключения, включающего в себя выводы и рекомендации, библиографического списка и приложений.

Результаты работы содержат выводы и предложения автора по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего порядок деятельности муниципального образования и его органов, как субъектов гражданского права.

1 МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

1.1 Генезис и развитие муниципального образования как субъекта гражданского права

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, оно признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

«Местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций» [1].

По мнению Н.С. Бондаря, «местное самоуправление представляет собой политическую форму реализации муниципальной власти как особой публичной власти, функционирующей в единой системе народовластия. Поэтому определить сущность местного самоуправления невозможно без его рассмотрения в соотношении с понятием «муниципальная власть» [19].

«Местное самоуправление» и «муниципальная власть» – тесно связанные, смежные, но не тождественные категории. Общая формула соотношения этих понятий может быть представлена следующим образом: возникновение, организация и функционирование муниципальной власти невозможно без местного самоуправления; но не всякая система местного самоуправления есть воплощение муниципальной власти» [19].

Одним из ключевых понятий местного самоуправления является муниципальное образование. Оно содержит в себе все основные элементы местного самоуправления, являясь основой его функционирования.

Муниципальное образование – это санкционированная законодателем юридическая форма местного самоуправления.

Большой юридический словарь под ред. А.Я. Сухарева дает следующее понятие муниципального образования – «по законодательству РФ это городское, сельское поселение (его часть), несколько поселений, объединенных общей территорией, иная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» [18].

«В рамках советской системы не могло быть и речи о существовании, наряду с государственной, каких бы то ни было форм власти, в частности муниципальной. Государственная власть представляла собой единую и единственную форму реализации публичных властеотношений. Муниципальная власть возможна только там, тогда и постольку, где, когда и поскольку государством признается возможность населения решать вопросы местного значения самостоятельно в рамках особой организационно-правовой формы публичновластных отношений – муниципальной власти» [19].

«Только в конце 1980–х годов прошлого столетия в связи с реформой государственной власти в нашей стране, руководство возвратилось к идее организации системы местного самоуправления. Большую роль в становлении местного самоуправления сыграли Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990 г.) и Закон РСФСР «О местном самоуправлении» (1991 г.). В данных Законах были разграничены полномочия между местными советами и администрациями, а также введены судебные и некоторые иные гарантии местного самоуправления.

В период поэтапной конституционной реформы в 1993 году Президент РФ провел реформу местного самоуправления. Была прекращена деятельность местных советов, а распорядительные полномочия переданы местным администрациям, при этом выборы новых представительных органов местного самоуправления были отложены на 1994 год.

Новая Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, закрепила местное самоуправление и его самостоятельность, в том числе и при определении структуры органов местного самоуправления» [77].

В 8 Главе действующей Конституции РФ, посвященной вопросам местного самоуправления, закреплены следующие «положения:

– Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

– Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» [1].

– «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

– Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий» [1].

– «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

– Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству» [1].

– «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» [1].

В 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определял роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, а также устанавливал общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации [4].

В 1997 и 2000 годах к нему принимались существенные поправки о местном самоуправлении в городах федерального значения и об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Начало муниципальной реформе положил новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 году [5].

Последние изменения и дополнения в данный закон внесены в мае 2019 года.

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает «общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления» [5].

Общая направленность проведенной в 2003–2008 гг. муниципальной реформы соответствовала задачам: доказать дееспособность демократического устройства и доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению [77].

В соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации «муниципальное образование является самостоятельным участником гражданских (имущественных) правоотношений» [2].

Вместе с тем, «Гражданский кодекс Российской Федерации не устанавливает структуру муниципального образования, не дает определения данному понятию, которое позволило бы выделить его характерные признаки, функции и цели, а лишь законодательно вводит сам термин «муниципальное образование» и определяет, в каких территориальных пределах оно может существовать. Однако его нормы позволяют констатировать тот факт, что муниципальное образование является субъектом гражданских правоотношений и обладает признаком территориальности, означающим, что в границах конкретной территории существует независимая правосубъектность в форме муниципального образования» [34].

«Муниципальное образование как единая система организации общественной жизни на определенной территории обладает необычным механизмом участия в гражданских отношениях – посредством деятельности органов местного самоуправления. Зачастую именно через них муниципальное образование вступает в гражданский оборот, осуществляя свои функции, приобретая, посредством их деятельности субъективные права и исполняя юридические обязанности» [34].

Функции муниципальных образований и деятельность органов местного самоуправления взаимосвязаны и тесно переплетены друг с другом, так как обусловлены его целями и задачами.

По мнению Н.Н. Колмаковой, «само понятие «муниципальное образование» не является однозначным. В гражданском праве оно обозначает один из субъектов гражданских правоотношений, а в конституционном праве, муниципальном праве, административном праве и других отраслях российского права – административно-территориальную единицу. Однако, независимо от сущностных проявлений целевое назначение муниципального образования, решение поставленных перед ним задач, реализуется через круг возложенных на него законодателем обязанностей (функций).

Под функциями муниципального образования как участника гражданского оборота понимается деятельность муниципалитета, направленная на удовлетворение потребностей населения конкретного муниципального образования, для реализации которой необходимо вступать в гражданские правоотношения с другими его участниками. Главная функция муниципальных образований – удовлетворение потребностей населения, проживающего на его территории» [34].

«Гражданский кодекс Российской Федерации в качестве субъектов гражданских правоотношений выделяет муниципальные образования и определяет, что они являются своеобразными субъектами гражданских правоотношений. Особенности реализации муниципальным образованием субъективных прав и обязанностей заключаются в двойственной правовой природе этого субъекта, так как муниципальное образование является и носителем публичной власти, и активным участником гражданских правоотношений.

Муниципальные образования, участвуя в гражданских отношениях в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, не вправе пользоваться собственными властно–публичными полномочиями, а напротив, должны руководствоваться принципом равенства с иными их участниками. В этом частном случае они, по сути, как бы «лишаются» своего сущностного признака, перестают быть самим собой.

К муниципальным образованиям (особым субъектам) применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. При этом законодатель не отождествляет муниципальные образования с юридическими лицами, а только устанавливает правила их участия в гражданских отношениях.

Выступая в гражданских отношениях, муниципальное образование может представляться в них в разных лицах. Оно может выступать самим собой. В гражданском законодательстве имеются правовые нормы, которые относятся лишь к муниципальным образованиям. В известных случаях оно может представляться личностью юридического лица. Все это подтверждает

оригинальное положение муниципальных образований как субъектов гражданских правоотношений.

Многообразные проявления юридической сущности муниципальных образований, которая в гражданских отношениях проявляется и самостоятельно, и через образ юридического лица, и реализуется через его органы, порождает ряд теоретических и практических проблем» [34].

Муниципальное образование как единая система организации общественной жизни на определенной территории по сути обладает необычным механизмом участия в гражданских отношениях – посредством деятельности органов местного самоуправления. Зачастую через них муниципальное образование вступает в гражданский оборот, осуществляя свои функции, приобретая, посредством их деятельности субъективные права и исполняя юридические обязанности. Под целью деятельности органа местного самоуправления следует понимать ожидаемый результат деятельности всего муниципалитета. Функции муниципальных образований и деятельность органов местного самоуправления обусловлены его целями и задачами, взаимосвязаны и тесно переплетены друг с другом [34].

Выделяют следующие основные признаки правоспособности муниципальных образований, содержащихся в Гражданском кодексе РФ:

1. Муниципальное образование обладает имущественной обособленностью.
2. Муниципальное образование участвует в гражданских правоотношениях наравне с иными их участниками.
3. К муниципальным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данного субъекта.
4. Муниципальное образование – специфический субъект гражданских правоотношений (определенные нормы гражданского законодательства применяются только к муниципальным образованиям, а есть исключительные нормы, которые не применяются к муниципальным образованиям, а применимы только к юридическим лицам).
5. От имени муниципального образования в гражданских правоотношениях выступают органы местного самоуправления, юридические лица, граждане.
6. В статусе юридического лица органы местного самоуправления не нуждаются [2].

Гражданский кодекс РФ позволяет органам местного самоуправления участвовать в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования в соответствии с главой 5 Гражданского кодекса Российской Федерации и уставом муниципального образования.

В заключение отметим, что положения Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в качестве участников гражданского оборота выделяют именно муниципальные образования, а не их органы, а также устанавливают, что муниципальные образования являются самостоятельными (непосредственными) участниками гражданских

правоотношений, от имени которых всегда действуют их органы. Следует признать этот факт верным, так как муниципальные образования, как и юридические лица, представляют свою личность в гражданских правоотношениях через свои органы [34].

Эффективным субъектом гражданских отношений может быть только само муниципальное образование, а отдельные органы муниципального образования в соответствии с положениями Конституции РФ и Гражданского кодекса РФ не являются участниками гражданских правоотношений и не должны стремиться становиться ими.

1.2 Муниципальное образование по современному российскому законодательству

Муниципальное образование – это сравнительно новый субъект российского права, появившийся в законодательстве в 1993–1994 годах. Одни из первых упоминаний о муниципальном образовании появились в Постановлении Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 2 декабря 1993 г. № 32 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий», в Указе Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» и в части первой Гражданского кодекса РФ от 30 ноября 1994 г.

Само понятие муниципального образования было впервые раскрыто в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который дал следующее определение муниципального образования: «это – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления (п. 1 ст. 1 закона)» [4].

До реализации муниципальной реформы, которая была начата в 2003 году, в России существовала моноцентрическая модель организации власти, которая характеризовалась организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления.

На первом этапе реформы в России начала создаваться двухуровневая система местного самоуправления, в которую первоначально входили муниципальные районы и поселения. Каждый уровень рассматривался как функционирующий автономно от других уровней и от самой государственной власти. При этом были четко разграничены предметы ведения и властные полномочия.

В Федеральном законе №131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была заложена существующая в тогдашней Европе модель местного самоуправления. Данная модель при переносе на российскую почву дала при ее реализации ряд новых различных моделей. На практическом воплощении реформы в жизнь и становлении предложенной системы местного самоуправления сказался целый набор факторов и противоречий.

В последние годы в России постепенно сложилась система местного самоуправления, растет число муниципальных образований. Так, в настоящее время в нашей стране функционирует Конгресс муниципальных образований Российской Федерации, созданный в соответствии с Указом Президента РФ «О

Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» от 22 октября 1998 г. № 128 [7].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06. 10. 2003 г. № 131-ФЗ (Ред. от 01.05.2019 г.) определил структуру органов местного самоуправления.

«Ее составляют:

- представительный орган муниципального образования,
- глава муниципального образования,
- местная администрация (исполнительно–распорядительный орган муниципального образования),
- контрольно–счетный орган муниципального образования,
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [5].

Структура муниципального образования – это конструкция органов муниципального образования, которая для определения направления деятельности муниципалитета вводит понятие «органы местного самоуправления».

При разработке, принятии и введении в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве основных целей реформы обозначались:

«– приближение власти к населению за счет повсеместного создания на территории Российской Федерации (если не считать городские округа) муниципальных образований низового уровня – сельских и городских поселений, что вытекало из самой логики конституционных норм;

– четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти (органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований различных видов – муниципальных районов, сельских и городских поселений);

– разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти, закрепление доходных источников в соответствии с объемом расходных полномочий и ликвидация нефинансируемых мандатов» [5].

В 2006 г. была введена новая классификация муниципальных образований.

На территории субъектов РФ (республики, края, области, автономные округа, автономная область) располагаются:

– городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района;

– муниципальный район – соответствует прежнему району;

– городское поселение или сельское поселение – входит в муниципальный район;

– межселенные территории.

«Городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или)

через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах» [5].

«Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» [5].

«Городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления» [5].

«Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [5].

«Межселенная территория – территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений [5].

Согласно законодательству, межселенные территории могут образовываться на территориях с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий в составе тех субъектов Российской Федерации или отдельных муниципальных районов, в которых плотность сельского населения более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации.

В городах федерального подчинения (Москва, Санкт–Петербург и Севастополь):

– внутригородские территории городов федерального значения. Они существуют с 2006 года в Москве и Санкт–Петербурге, с 2014 года – в Севастополе. Внутригородское муниципальное образование является самостоятельным муниципальным образованием, в границах которого местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и другие органы местного самоуправления [20].

На конец 2018 года в Москве зарегистрировано 146 внутригородских муниципальных образований (125 муниципальных округов, 2 городских округа и 19 поселений), в Санкт–Петербурге – 111 внутригородских муниципальных образований (81 муниципальный округ, 9 городов и 21 поселок), в Севастополе – 10 внутригородских муниципальных образований (9 муниципальных округов и 1 город) [8].

В мае 2014 года были введены еще два новых типа муниципальных образований:

- городской округ с внутригородским делением;
- внутригородской район – муниципальное образование на части территории такого городского округа.

«Городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

Внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением» [5].

Федеральный закон от 1 мая 2019 г. №87-ФЗ дополнительно ввел новый вид муниципальных образований – муниципальный округ. В муниципальный округ, в переходный период до 1 января 2025 года, предписано преобразовать те муниципальные образования без городских и сельских поселений в его составе, менее двух третей населения которых проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах; тогда как те муниципальные образования без городских и сельских поселений в его составе, где более двух третей населения проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах получают (или сохраняют) статус городского округа или внутригородского МО, при этом на территории городского округа плотность населения должна в 5 и более раз превышать среднюю плотность населения в РФ.

«Муниципальный округ – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»[5].

Все муниципальные образования на территории Российской Федерации, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке, подлежат внесению в государственный реестр.

Муниципальное образование не является юридическим лицом, однако имеет собственный устав, обладает на праве собственности обособленным имуществом и самостоятельностью в решении вопросов местного значения.

Согласно Статье 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «Уставом муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования» [5].

Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, – населением непосредственно на сходе граждан.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, голос главы муниципального образования учитывается при принятии устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат

государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований [5].

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью избирателей менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан и подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом [5].

«Прошедший государственную регистрацию устав муниципального образования является основанием для включения соответствующего муниципального образования в государственный реестр.

Гражданская правоспособность муниципального образования возникает с момента включения его в государственный реестр. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, является Министерство юстиции Российской Федерации» [5].

Правила ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства РФ от 08.02.2017г. №151 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации».

Настоящие Правила устанавливают порядок формирования и ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации. Ведение реестра осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации через свои территориальные органы.

Включению в реестр подлежат муниципальные образования, образованные на территории Российской Федерации, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке.

Реестр ведется в электронном виде. Содержащиеся в реестре сведения являются открытыми и общедоступными. Доступ к реестру обеспечивается через портал Министерства юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые

акты в Российской Федерации» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В реестр включаются следующие сведения:

а) наименование муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования;

б) вид муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;

в) наименование административного центра муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;

г) сведения о документах, на основании которых муниципальное образование включено в реестр, а также сведения о документах, на основании которых в реестр вносятся изменения;

д) государственный регистрационный номер, сформированный в порядке, установленном пунктом 10 настоящих Правил;

е) дата включения муниципального образования в реестр;

ж) наименования городских и сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, при включении муниципальных районов в реестр;

з) наименования внутригородских районов, образованных в составе городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, при включении городского округа с внутригородским делением в реестр;

и) наименования населенных пунктов, входящих в состав городских и сельских поселений, городских округов и городских округов с внутригородским делением, а также населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях, входящих в состав муниципальных районов в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;

к) код муниципального образования согласно Общероссийскому классификатору территорий муниципальных образований (ОКТМО);

л) сведения о муниципальном образовании на основании закона субъекта Российской Федерации, структурированные в соответствии с Правилами присвоения, изменения и аннулирования адресов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 г. № 1221 «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов» [8].

Территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации включает муниципальное образование в реестр на основании закона субъекта Российской Федерации о создании вновь образованного муниципального образования в течение 5 рабочих дней со дня государственной регистрации устава муниципального образования [8].

Согласно официальным сведениям Росстата на 1 января 2018 года «в Российской Федерации зарегистрировано:

– всего муниципальных образований – 21946;

– муниципальных районов – 1758;

- городских округов – 588, в том числе с внутригородским делением;
- внутригородских районов – 19;
- внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) городов федерального значения – 267;
- городских поселений – 1538;
- сельских поселений – 17773» [43].

«Границы муниципального образования утверждаются законом субъекта Российской Федерации [5]. В таком же порядке производится наделение муниципального образования статусом городского округа [5].

Выводы по главе.

Развитие муниципальных образований, как относительно новой юридической формы местного самоуправления, является непрерывным процессом, и на разных этапах своего существования требует совершенствования.

Муниципальное образование обладает необычным механизмом участия в гражданских правоотношениях – посредством деятельности органов местного самоуправления. Через них муниципальное образование вступает в гражданский оборот, осуществляя свои функции, приобретая, посредством их деятельности субъективные права и исполняя юридические обязанности [34].

Муниципальное образование – специфический субъект гражданских правоотношений. От имени муниципального образования в гражданских правоотношениях выступают органы местного самоуправления, юридические лица и граждане.

2 ОПРЕДЕЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТА ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

2.1 Возникновение муниципального образования и его органов как субъектов гражданско-правовых отношений

Статья 125 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) определяет «порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством:

1. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

2. От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в пункте 1 настоящей статьи, органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

3. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждан» [2].

Как видно из текста данной статьи, «в качестве субъектов гражданских правоотношений законодатель определяет не только физических и юридических лиц, но и муниципальные образования. При этом важно отметить, что в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, муниципальные образования выступают на равных началах с иными участниками этих отношений. Как субъекты гражданского права муниципальные образования, приобретают и осуществляют имущественные и личные неимущественные права, а также исполняют обязанности через свои органы – органы местного самоуправления.

В рамках проведения реформы местного самоуправления, еще в 2003 году в России был принят ряд нормативных актов, в которых была по-новому освещена правовая природа муниципальных образований и их органов как участников гражданских отношений» [34].

«Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и

распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты» [5].

После принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменилась правовая регламентация порядка участия муниципального образования в гражданских правоотношениях по сравнению с ранее существовавшей ситуацией, а также порядок определения объема правоспособности тех или иных муниципальных публичных образований. Одновременно возникли противоречия положений нового законодательства и норм Гражданского кодекса Российской Федерации.

Муниципальные образования создаются субъектом Российской Федерации, на территории которого они располагаются. Задача регистрационных органов заключается в проверке соответствия содержания устава муниципального образования действующему законодательству и соблюдения порядка создания муниципалитета. Если нарушения отсутствуют, то Устав муниципального образования вносится в государственный реестр, после чего выдается свидетельство о включении в государственный реестр муниципальных образований.

«Создание государственного реестра уставов муниципальных образований свидетельствует о том, что все муниципальные образования подлежат государственному учету. Государство признает муниципальные образования субъектами гражданских отношений и наделяет их статусом участников гражданского оборота, признавая за ними свойства юридического лица. Статусом юридического лица муниципальные образования активно пользуются, когда вступают в различные правоотношения с другими субъектами гражданского права» [34].

Важно отметить, что «при этом не устанавливается государственной регистрации муниципальных образований, как юридических лиц. Муниципальные образования просто заносятся в реестр муниципальных образований Российской Федерации, в котором учитываются данные о наименовании муниципального образования, адресе административного центра муниципального образования, перечне документов, которые явились основаниями для внесения в государственный реестр, регистрационном номере, дате регистрации и другие сведения.

Для возникновения правоспособности у муниципального образования необходимо, чтобы были сформированы органы местного самоуправления, через которые муниципальное образование будет вступать в гражданский оборот, а также утверждены местные бюджеты. В Уставе муниципального образования устанавливаются полномочия органов местного самоуправления и распределяется их компетенция» [34].

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования

органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [5].

Местное самоуправление – одна из форм прямого и представительного осуществления власти народом, когда население само управляет своими делами и само решает вопросы местного характера.

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно [5].

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

«Местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления [5].

Статья 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ гласит:

«Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»[5].

«К вопросам местного значения поселения относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- 4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

б) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения» [5]. И многие др.

Важнейшие объекты собственности муниципального образования: земли, жилой фонд (не приватизированные жильцами дома и квартиры), а также помещения муниципальных учреждений образования, здравоохранения, предприятия культуры, торговли, бытового обслуживания и местной промышленности.

Для решения местных вопросов муниципальное образование должно иметь денежные средства, поэтому составляется местный бюджет.

Источники доходов муниципального образования образуют:

– местные налоги и сборы, штрафы, отчисления от государственных налогов, установленные законом (транспортный налог, дорожный налог, сбор на нужды жилищно-коммунального фонда);

– отчисления от прибыли муниципальных предприятий (торговых, бытовых, промышленных);

– поступления от сдачи имущества в аренду или от его приватизации;

– различные дотации [5].

Так как органы местного самоуправления не входят в систему органов исполнительной власти, то на уровне местного самоуправления создаются исполнительные органы негосударственного характера,

В существующем на сегодняшний день российском законодательстве определены в самой общей форме виды организаций, которые относятся к органам местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами местного самоуправления считаются избираемые непосредственно населением (выборные) и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [5].

Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на

внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии с требованиями, предусмотренными указанным Законом.

Органы местного самоуправления – это органы муниципального образования, создаваемые им для осуществления функций публичного управления на своей территории в целях обеспечения публичных интересов, развития экономики и социально-культурной сферы и решения местных вопросов жизнедеятельности населения.

Органы местного самоуправления для выполнения задач и функций публичного местного управления получают соответствующие полномочия, компетенцию.

К органам местного самоуправления относятся:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольный орган муниципального образования;
- иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения[5].

Обязательным является наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Статья 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ гласит:

«1. Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

2. Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

3. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан» [5].

«В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.
- иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований» [5].

Органы местного самоуправления имеют установленную различными законами и иными нормативными правовыми актами (уставами муниципальных образований) компетенцию. Компетенция – это полномочия этих органов публичной власти, осуществляемые ими в рамках предметов ведения местного самоуправления и для решения местных вопросов муниципального образования.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Местная администрация как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

«Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации» [5].

Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования – местная администрация – «наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования» [5].

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) формируется в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования. Цель его образования – контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

«Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ, Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации» [1, 3, 5].

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставом муниципального образования.

Полномочие муниципальных органов издавать обязательные для исполнения нормативные акты, то есть решения и постановления, которые содержат общеобязательные правила поведения (нормы) – важнейшее проявление функций власти, полученной от государства. За нарушение или неисполнение таких нормативных актов предусмотрены меры ответственности (в основном – в виде штрафов).

Органы местного самоуправления также «управляют и распоряжаются муниципальной собственностью:

- ведают муниципальной казной – единым нераспределенным фондом денежных средств муниципального образования;
- определяют порядок использования муниципальных земель, водных объектов, лесов;
- контролируют работу муниципальных предприятий (заводов, фабрик, магазинов, мастерских), которые принадлежат муниципальному образованию;
- распоряжаются собственностью муниципального образования от его имени» [5].

Они «имеют право:

- передавать муниципальное имущество организациям или отдельным лицам в хозяйственное ведение. При этом собственником остается муниципальное образование, а хозяйственную деятельность ведут директор и трудовой коллектив;
- сдавать имущество в аренду – в пользование и владение другого лица за определенную (арендную) плату;
- продавать имущество;
- приватизировать муниципальное имущество по решению населения, которое определяет и порядок, и условия приватизации» [5].

«Органы муниципального образования являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом» [5].

Органы местного самоуправления как юридические лица имеют право:

«1. От имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

2. Органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений настоящего Федерального закона в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации применительно к казенным учреждениям.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

– для представительного органа муниципального образования – протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;

– для иных органов местного самоуправления – решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

3. Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа в форме муниципального казенного учреждения и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации» [5].

При этом следует отметить, «что в законодательстве, теории и практике до сих пор не решен вопрос о моменте возникновения правоспособности у органа местного самоуправления, как юридического лица. На этот счет существуют диаметрально противоположные точки зрения. Одни авторы считают, что органы местного самоуправления вообще не подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц, вследствие чего обладают правоспособностью с момента их создания. Другие приравнивают органы местного самоуправления к юридическим лицам, а некоторые вообще считают их юридическими лицами» [42, 64, 65].

Б.Б. Инжиева в своей монографии «Участие государства в современном гражданском обороте» подчеркивает, что в настоящее время в гражданском праве государство не представляет собой единый и неделимый субъект. Но надо учесть, что согласно ст. 12, 131 Конституции Российской Федерации муниципальные образования осуществляют функции местного самоуправления, а их органы не входят в систему органов государственной власти, в связи с чем они не могут считаться государственными образованиями. Более того, данный уровень публичной власти при осуществлении своих функций независим от государства. Являясь самостоятельными публично-правовыми образованиями, муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях, преследуя публичные интересы и обладая при этом властными полномочиями, т.е. функциями публичной власти, которыми их наделяет закон (ст. 132 Конституции РФ). Поэтому как муниципальные, так и государственные образования объединены в категорию публично-правовых образований» [1, 36]

Организационно-правовой формой, в которой существует орган местного самоуправления, является муниципальное учреждение. «Это закреплено законодательно и цели его деятельности соответствуют определению одного из видов учреждений – юридическое лицо, созданное собственником для осуществления управленческих функций некоммерческого характера.

Важно обратить внимание на тот факт, что именно муниципальное образование в целом наиболее приспособлено для обладания субъективными правами и обязанностями как лицо публичного права, участник как публичных, так и гражданских правоотношений» [39].

2.2 Гражданская правосубъектность муниципального образования и его органов

«Правосубъектность – юридическая категория, под которой понимается возможность для физических лиц, организаций, государства или иных публично-правовых образований иметь и осуществлять непосредственно или через своих представителей юридические права и обязанности, то есть признаваться и являться субъектами права» [23].

«Правосубъектность в широком смысле – это социально-правовая возможность субъекта являться активным участником отношений в гражданском обороте. Она представляет собой право, обеспеченное государством материальными и юридическими гарантиями» [23].

Наделение субъекта правосубъектностью, как полагает В.Т. Батычко, «это следствие существования длящейся связи субъекта и государства. Поэтому в силу наличия такой связи на всякое правосубъектное лицо возлагаются обязанности принципиального характера – соблюдать законы и нравственные нормы, осуществлять субъективные гражданские права в соответствии с их социальным назначением. Данные обязанности корреспондируют с правосубъектностью как с субъективным правом общего типа» [23].

«Правосубъектность имеет две стороны – социальную и юридическую. Социальная сторона правосубъектности выражается в том, что признаки субъектов права законодатель не может избирать произвольно, так как они диктуются самой реальностью, потребностями и закономерностями общественного развития. Юридическая сторона правосубъектности заключается в том, что характеристики субъектов права обязательно должны быть отражены в юридических нормах» [14].

В составе правосубъектности различают правоспособность и дееспособность.

«Правоспособность – это установленная законом способность лица иметь субъективные юридические права и нести обязанности, то есть быть участником правоотношений. Таким образом, иногда достаточно одной правоспособности, чтобы выступить стороной в правоотношении» [21].

«Дееспособность – это установленная законом способность своими собственными действиями (бездействием) приобретать субъективные юридические права и обязанности, осуществлять и прекращать их. Разновидностью дееспособности является деликтоспособность, которая представляет собой способность лица нести юридическую ответственность за совершенные им правонарушения (деликты)» [21].

«Правоспособность и дееспособность – это две стороны одного и того же феномена — правосубъектности, которая по своей природе является единой праводеспособностью. Реальное разъединение правосубъектности на правоспособность и дееспособность происходит в основном в сфере гражданского права и характерно для физических лиц» [24].

Гражданская правосубъектность публично-правовых образований и, в частности, муниципальных образований целостна и едина.

Традиционно считается, что правосубъектность может быть:

- общей (способность быть субъектом права вообще);
- отраслевой (к примеру, гражданско-правовая правосубъектность);
- специальной (характерной для отдельных групп субъектов).

К последней нередко относят правосубъектность публично-правовых образований [48].

«В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но могут наделяться законом определенными государственными полномочиями [1].

Принятие в 1994 году Гражданского кодекса Российской Федерации кардинальным образом повлияло на учение о муниципальном образовании как участнике гражданских правоотношений и способствовало его существенному пересмотру» [23].

Наибольший интерес, как с научной, так и с практической точки зрения вызывает определение объема гражданской правоспособности муниципального образования, ее характерных признаков и особенностей, отличающих ее от иных субъектов гражданского права, а также вопрос определения момента возникновения тех или иных правоспособных возможностей [33].

Не менее актуальной является необходимость разграничить гражданскую правосубъектность между муниципальным образованием и его органами, а также дифференцировать ее среди различных органов муниципального образования.

Конституция Российской Федерации говорит о муниципальном образовании (местном самоуправлении) как о некоем целом, и именно его, а не некую совокупность юридических лиц законодатель выделяет в качестве субъекта правоотношений вообще, и гражданских отношений в частности. Именно в этой форме существования независимой правосубъектности проявляется целевая направленность его деятельности как субъекта и его функциональная предназначенность [1].

Исходя из того, что всякая деятельность, связанная с осуществлением местного самоуправления, должна осуществляться только в интересах населения и от имени муниципального образования, именно муниципальное образование должно быть сосредоточением субъективных прав и юридических обязанностей. Данные права и обязанности должны ассоциироваться с его личностью, как юридической формой воплощения общего интереса всего населения, проживающего на соответствующей территории. Через муниципальное образование все население проецирует свой совокупный интерес в отношениях с отдельными частными лицами или иными публичными территориальными образованиями. Иное ведет к распылению субъективных прав и, как следствие, к общей юридической безответственности [45].

При этом муниципальные образования не являются юридическими лицами в полном смысле этого слова, это только одно из проявлений его юридической сущности, которым оно пользуется в целях участия в качестве субъекта, в основном, договорных обязательственных отношений.

Этот прием хорошо известен доктрине гражданского права под названием юридической фикции. Чтобы устранить юридическую неопределенность участия муниципальных образований на принципах равенства с другими субъектами в гражданских отношениях определенного рода и стабилизировать их, законодатель придал муниципальному образованию свойства юридического лица для использования в обязательственных отношениях, возникающих по воле их участников. Поэтому свойства юридического лица, в том числе и его правосубъектность, – это не следствие обладания муниципальным образованием признаками, определяющими организацию, а лишь одно из свойств, каковым оно как бы обладает. Данное свойство муниципальное образование может использовать в целях и в порядке, установленным законодательством [34].

Правила юридической фикции в качестве средства юридической техники применяются только для участия муниципальных образований в ограниченном круге гражданских отношений. Это происходит на равных условиях с другими участниками и возникает по воле их участников. Во всех остальных случаях, участвуя, в том числе и в гражданских отношениях, муниципальное образование отказывается от фиктивного прикрытия своей личности личностью юридического лица и в этих отношениях оно представляется самим собой.

Способность к преобразению своей юридической личности как субъекта гражданского права характерна для многих публичных образований. Это находит свое выражение в расширении их общего юридического потенциала и дает им определенные преимущества по сравнению с частными субъектами гражданского права [34].

У публичных образований, в число которых входят и муниципальные образования, появляется возможность реализации собственной правосубъектности в целях осуществления возложенных функций, участвуя в гражданских отношениях. Основанием возникновения данных отношений выступает воля их участников. При этом не прекращается возможность реализовать свою властную компетенцию для достижения тех же целей, участвуя в отношениях административного характера.

Правовая природа юридического лица отличается от природы муниципального образования, несмотря на то, что зачастую оно представляется таким лицом. Поэтому можно сделать вывод о том, что законодательство о регистрации юридических лиц, не применимо к муниципальным образованиям с целью определения момента их возникновения как участников гражданских отношений.

Органы муниципального образования действуют на основании Устава муниципального образования и не нуждаются в государственной регистрации в качестве юридических лиц. С формально-юридических позиций такие доводы муниципальных образований не вписываются ни в одну из существующих конструкций участия субъектов в гражданском обороте.

Было бы логичнее и правомернее вести не государственный учет муниципальных образований, а осуществлять государственную регистрацию муниципалитетов, как публичных образований. Субъектами гражданского права и участниками гражданских правоотношений должны признаваться исключительно муниципальные образования. Органы же местного самоуправления не нуждаются в наделении их правами юридического лица и определении организационно-правовой формы. При необходимости их участия в обязательственных гражданских отношениях они могут действовать от имени муниципального образования, например, как его представительство в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации и Уставом муниципального образования [2, 40].

Двойственность юридической природы муниципальных образований порождает проблемы определения механизмов их участия в гражданских правоотношениях, цели и способы осуществления ими субъективных прав и юридических обязанностей при участии в отношениях на принципах равноправия с другими участниками.

Муниципальное образование в гражданском праве обозначается как субъект гражданских правоотношений, однако, совокупность характеризующих его признаков определяет его свойства как публичного субъекта, функционально не предназначенного для участия в гражданском обороте.

Так как муниципальные образования не могут действовать в своих интересах, а реализуют возложенные на них публичные функции, возникает известная неопределенность направленности их действий при осуществлении субъективных прав и исполнении юридических обязанностей [34].

По мнению И.Х. Ворончук, С.А. Гарненко и Л.Б. Проскуряковой определение гражданской правосубъектности такого многоликого субъекта, как муниципальное образование, которому принадлежит огромное количество материальных благ и при этом обладающего властными полномочиями, выступает одной из главных задач цивилистики на современном этапе [23].

В доктрине ведется дискуссия о соотношении понятия «правосубъектность» и понятия «правовой статус», которые можно свести к следующим трем основным концепциям:

- правосубъектность является составной частью, элементом правового статуса;
- отождествление правосубъектности и правового статуса;
- правовой статус является элементом, определяющим содержание правосубъектности [23].

Правосубъектность устанавливает круг субъектов, имеющих право на статус, количественно–качественную характеристику показывает гражданско-правовой статус, который и определяет тот или иной объем прав и обязанностей субъектов права, являющихся содержанием статуса.

У муниципального образования как субъекта права нет разрыва между правоспособностью и дееспособностью, они возникают, осуществляются и прекращаются одновременно, хотя в литературе по этому вопросу существует и противоположное мнение [23].

Гражданская правосубъектность муниципальных образований в зарубежных правовых порядках регулируется по-разному. В большинстве стран муниципальные образования признаются юридическими лицами публичного права [23].

Основные отличия гражданской правосубъектности муниципальных образований от юридических лиц, как субъектов гражданских правоотношений, можно свести к следующему:

- муниципальные образования создаются на основе административного, властно-распорядительного акта;
- муниципальные образования, вступая в гражданские правоотношения, решают публичные задачи;
- муниципальные образования для выполнения возложенных на них задач наделены властными полномочиями;
- правовой статус муниципальных образований регулируется нормами публичного, прежде всего, муниципального права;
- муниципальные образования уравниваются с юридическими лицами, когда идет речь об имущественных отношениях, которые регулируются нормами гражданского права [40].

В соответствии со ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях на равных с другими субъектами – физическими и юридическими лицами. В данной статье прямо указан принцип юридического равенства участников гражданских правоотношений для муниципальных образований:

1. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами.

2. К субъектам гражданского права, указанным в пункте 1 настоящей статьи, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов [2].

Однако участие муниципальных образований в гражданском обороте предполагает распространение на их деятельность всех остальных общих начал гражданского законодательства: беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

Правосубъектность муниципальных образований включает в себя два основных элемента:

- правоспособность – это потенциальная способность иметь гражданские права и нести обязанности. Правоспособности свойственны абстрактность и неотчуждаемость;

– дееспособность – это способность приобретать и осуществлять гражданские права, создавать гражданские обязанности и исполнять их.

Несмотря на то, что выделение дееспособности касается в основном граждан, момент дееспособности органов, ее осуществляющих, важен и для муниципальных образований. Дееспособность выражает их способность быть активным участником гражданских правоотношений, вступать в правоотношения, осуществлять права и нести обязанности (ответственность).

Помимо этого, дееспособность охватывает и деликтоспособность субъекта – способность самостоятельно нести ответственность за совершенные гражданские правонарушения.

В настоящее время вопрос о характере правоспособности муниципальных образований остается дискуссионным. Можно последить две противоположные позиции.

Согласно первой – правоспособность муниципальных образований является общей (универсальной). Аргументом обычно служит утверждение о том, что муниципальные образования, являясь носителями публичной власти, в принципе могут осуществлять любые права и обязанности.

Согласно второй позиции, правоспособность муниципальных образований носит специальный характер, т.е. объем прав и обязанностей муниципальных образований изначально ограничен целями деятельности и публичными интересами.

Наряду с приведенными точками зрения существуют мнения о целевом (поскольку содержание правоспособности вытекает из функции носителя публичной власти), специально–функциональном (так как содержание правоспособности, детерминированное функциями государства, обуславливает ее целевую направленность) характере правоспособности.

Доводы сторонников специальной, целевой или специально–функциональной правоспособности можно обобщить следующим образом: правоспособность муниципальных образований всегда ограничена, так как муниципальные образования имеют специальную функциональную направленность – реализацию задач публичной власти [23].

В соответствии со статьей 41 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом [5].

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на общих основаниях для организаций данного вида в соответствии с ГК РФ (тем самым являются юридическими лицами публичного права) [2].

На основании Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган (п. 7 ст. 4) и высший исполнительный орган (п. 4 ст. 20) государственной власти субъекта РФ обладают правами юридического лица (т.е. выступают в качестве юридических лиц публичного права) [5].

На сегодняшний день в юридической науке прослеживается неопределенность мнений по поводу соотношения понятий «публично–правовое образование» и «юридическое лицо публичного права». Например, О.Ю. Усков в своих исследованиях высказывал позицию, что юридические лица публичного права существуют в следующих формах: государство, публично–правовые учреждения, публично–правовые корпорации и иные публично–правовые образования [47].

И.В. Зернов рассматривает органы власти Российской Федерации, ее субъектов, и муниципальных образований как представителей, соответствующих публично-правовых единиц. Такие органы «могут выступать от имени публично-правовых образований» и являются юридическими лицами или «приравненными к ним лицами», участвуя в гражданских правоотношениях [29].

Заслуживает внимания точка зрения А.Я. Курбатова по поводу расширительного толкования дефиниции «юридическое лицо публичного права»: «Им пытаются обозначать не только юридических лиц, выполняющих публичные функции, но и публично-правовые образования, имеющие казну, а также административно-территориальные образования, уничтожая тем самым сам смысл понятия юридического лица» [38].

Также ученый считает бессмысленным и ведущим к путанице отождествление юридических лиц публичного права с публично-правовыми образованиями [38].

Можно сделать вывод о том, что проблема соотношения понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права» состоит, прежде всего, в том, что в основном их рассматривают только с позиции гражданского права и не учитывают их публично-правовые начала. Это связано с существующей путаницей этих понятий в юридических кругах и отсутствием в отечественном правопорядке категории «юридическое лицо публичного права».

Е.Б. Крылова определяет отношения рассматриваемых юридических категорий следующим образом:

– Данные понятия не являются синонимами. Публично–правовое образование характеризует собой форму организации общественного (публичного) коллектива на определенной территории в рамках административно–правовых границ. Юридическое лицо публичного права обозначает собой организацию (орган, учреждение), выступающую от имени, определенного публично-правового образования в правоотношениях частного и публичного характера [36].

– Понятия «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права» являются родственными. Это проявляется, в частности, в рамках гражданского права, когда они являются субъектами гражданских правоотношений, которые реализуют публичные интересы в имущественных и личных неимущественных отношениях на равных началах друг с другом [36].

– Исследуемые понятия являются в рамках отраслей публичного права взаимозависимыми. Например, в рамках конституционного права понятие «публично–правовое образование» является правоустанавливающим, а понятие «юридическое лицо публичного права» – правореализующим. Наглядным примером является положение статьи 11 Конституции РФ, согласно которой государственную власть в субъектах РФ (публично–правовых образованиях) осуществляют образуемые ими органы государственной власти (которые обладают статусом юридического лица публичного права) [29].

– Понятие «юридическое лицо публичного права» является более широким понятием, чем «публично-правовое образование». Из смысла законодательства вытекает, что публично-правовыми образованиями являются государство, его субъекты (административно-территориальные единицы) и муниципальные образования. Юридическими лицами публичного права считаются не только органы власти и местного самоуправления, но и иные организации и учреждения, выражающие публичные интересы (ассоциации, союзы, публично-правовые корпорации и т.д.) [29].

По мнению И.В. Филимоновой и А.М. Цутиева, публично-правовой статус муниципальных образований широко освещен в юридической литературе, однако то же самое нельзя сказать об их частноправовом статусе [49].

Теоретические подходы к пониманию правовой природы муниципального образования рассматривали Ю.Н. Андреев, Д.В. Пятков, В.Е. Чиркин, Г.Ф. Шершеневич и другие авторы, высказывая различные точки зрения и подходы к данной проблематике.

– Муниципальные образования – это особые субъекты гражданского права. Особенностью рассматриваемой группы субъектов гражданского права является то, что они относятся к категории публично-правовых образований. Основное назначение их деятельности заключается в достижении публичных, общественно значимых целей в масштабе муниципального образования. В связи с этим правовой режим публично-правовых образований во многом определяется нормами публичного права (конституционного, административного и др.). В данном случае публичное начало сущности муниципального образования определяет его частноправовые характеристики. Тем не менее, когда муниципальные образования вступают в гражданско-правовые отношения, их деятельность целиком подчиняется действию норм гражданского права.

В силу статьи 2 ГК РФ публично-правовые образования наряду с гражданами и юридическими лицами являются субъектами гражданского права [2].

В соответствии со статьями 124–125 ГК РФ Россия, ее субъекты и муниципальные образования (публично–правовые образования) выступают в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иными их участниками [2].

При этом к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Однако, следует учитывать, что это скорее нормы о юридических лицах, являющихся некоммерческими организациями, что обусловлено спецификой целей, преследуемых муниципальными образованиями.

Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях является необходимостью для эффективного решения стоящих перед ними публичных (общенациональных или иных общественных) задач – региональных и местных, связанных имущественными отношениями.

Включение муниципальных образований в число участников гражданских правоотношений означает обязательность соблюдения ими основных начал гражданского законодательства, среди которых первостепенное значение имеет принцип равенства участников, регулируемых гражданским законодательством отношений.

«Этот принцип, который зафиксирован в ст. 1 ГК РФ, обязателен для всех субъектов гражданского права. Между тем, учитывая особые, отмеченные выше качества муниципальных образований, законодатель повторно, специально для этой группы субъектов, подчеркивает, что они «выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами» [2].

Это означает, что они не вправе использовать здесь никакие свои властные полномочия по отношению к другим участникам (контрагентам). За нарушение гражданских прав или неисполнение обязанностей к публично-правовым образованиям в судебном порядке могут быть применены обычные меры имущественной ответственности, поскольку в гражданских правоотношениях публично-правовые образования лишены судебного иммунитета.

Однако особый, публичный характер таких субъектов гражданского права, как муниципальные образования, не может не привести к учету особенностей их участия в гражданских правоотношениях. Нельзя не отметить, что большинство норм, определяющих правосубъектность юридических лиц (гл. 4 ГК РФ), неприменимо к содержанию правосубъектности муниципальных образований.

Это, в частности, касается норм о порядке возникновения и прекращения юридических лиц, об их учредительных документах, необходимости государственной регистрации, видах юридических лиц, их филиалах, представительствах. Иначе, чем для юридических лиц, в отношении муниципальных образований решены вопросы ответственности по гражданско-правовым обязательствам (п. 1 статьи 56 и ст. 126 ГК РФ)» [15].

Показательно и то, что нормы о правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований законодатель поместил не в главе 4 «Юридические лица», а в самостоятельной главе 5, выделив тем самым эту категорию лиц в самостоятельную группу субъектов гражданского права.

– Муниципальные образования – это юридические лица публичного права.

Термин «юридическое лицо публичного права» впервые использовал Г.Ф. Шершеневич [52].

В связи с тем, что правосубъектность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований не вписывается в обычные рамки, некоторые правоведы предлагают относить их к юридическим лицам публичного права [49].

В России термин «юридическое лицо публичного права» в законодательстве не используется. В соответствующих нормативных правовых актах лишь

говорится о том, что некоммерческие организации, политические партии, те или иные общественные объединения, органы, учреждения являются юридическими лицами. В отношении государства, субъектов РФ, муниципальных образований термин «юридическое лицо» не используется.

Для муниципальных образований основанием для отнесения их к «юридическим лицам публичного права» является их особое назначение в обществе – участие в решении задач социального или иного характера в целях достижения общего блага. Муниципальные образования и действующее в них местное самоуправление выполняют свои задачи в целях общего блага путем использования муниципальной публичной власти.

Муниципальная публичная власть – это власть данного территориального публичного коллектива, составляющего часть народа Российской Федерации и часть населения субъекта РФ. Поэтому муниципальная публичная власть в определенном смысле имеет частный характер. Она ограничена решением вопросов местного значения. Эти вопросы перечислены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Установление вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению производится посредством публичного, а не гражданского (частного) права.

В.Е. Чиркин отмечает, что в законодательстве Российской Федерации нет общего понятия органа публичной власти. Существуют лишь отраслевые понятия органов законодательной, исполнительной (и судебной) власти [50].

– Муниципальные образования – это квазюридические лица. Ю.Н. Андреев отмечает, что публично-правовые образования в гражданских правоотношениях вовсе не отказываются ни от публичной власти, ни от суверенитета. Это невозможно и незаконно. Просто они не пользуются своими властными полномочиями по отношению к другим участникам гражданского оборота, оставаясь при этом носителями двух видов правосубъектности: конституционной и гражданско-правовой [13].

Однако вызывают обоснованные сомнения утверждения ученого о том, что публично–правовые образования, в том числе и субъекты РФ, выступают «как бы юридическим лицом». Ученый наделяет их некоторыми признаками юридического лица. В итоге он делает вывод о том, что «публично–правовые образования – квазюридические лица, так как у них нет полноценной правосубъектности» [13, с. 84].

– Муниципальные образования – это двуликие образования. Ярким представителем данной концепции является Д.В. Пятков, который, основывается на том, что «нормы ГК РФ, регулирующие участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не оставляют места для проявления данными лицами ни суверенитета, ни публичной власти» [53, с. 56].

Он делает вывод о том, что «в гражданских правоотношениях участвуют не Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные

образования как публично-властные образования, а одноименные лица, обладающие гражданской правоспособностью [42].

Однако публично-правовые образования вступают в самые разнообразные правоотношения и при этом нередко отказываются от использования публичной власти, что доказывает принципиальную возможность этого.

Независимо от того, какой термин будет выбран для определения правоспособности (специальная, целевая, специально-функциональная или специально-целевая), по своей сути гражданская правоспособность муниципальных образований носит специальный характер, обусловленный особенностями муниципальных образований, как участников гражданских отношений. Муниципальные образования могут иметь лишь те права и нести обязанности, которые необходимы для реализации ими задач публичной власти.

Выводы по главе.

Муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях на равных с другими субъектами гражданского оборота – физическими и юридическими лицами, поэтому они в полной мере наделены гражданской правосубъектностью. К муниципальным образованиям применяются нормы, которые определяют участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Вместе с тем, в силу особого публичного характера муниципальных образований как субъектов гражданского права, их участие в гражданских правоотношениях имеет свои отличительные особенности.

Главное отличие муниципальных образований от юридических лиц заключается в том, что они не созданы специально для участия в гражданско-правовых отношениях. Данные отношения носят для них вспомогательный характер по отношению к основной деятельности. Поэтому правоспособность муниципальных образований, как правило, носит специальный характер, а не обычный, общий для всех юридических лиц.

Таким образом, муниципальное образование, наделено публичными правовыми актами свойством самостоятельной гражданской правосубъектности и обладает специальной правоспособностью для участия в гражданском обороте. Оно имеет особый гражданско-правовой статус, обусловленный природой его происхождения, его назначением и целями деятельности [30].

3 УЧАСТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ИХ ОРГАНОВ В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

3.1 Особенности осуществления муниципальными образованиями и их органами некоторых видов гражданских прав

Публично-правовые образования: Российская Федерация, субъекты Федерации и органы местного самоуправления, «не только исполняют закрепленные за ними властные полномочия, но и участвуют в гражданском обороте. Такая раздвоенность необходима для их функционирования, поддержания экономического и правового порядка в обществе» [2].

«Понятие публично-правового образования в Гражданском кодексе РФ не дается. По мнению Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда РФ, публичные образования – это любые органы власти, осуществляющие общественно значимые функции» [73].

«Участие публично–правовых образований в вещных правоотношениях имеет определенную специфику:

- особые основания возникновения права собственности (например, приобретение права собственности на налоги и сборы, конфискация, реквизиция, национализация, принудительный выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей, выкуп земельных участков для государственных нужд и др.);

- особые основания прекращения права собственности (например, приватизация муниципального имущества);

- особые объекты права собственности публично–правовых образований (например, вещи, изъятые из гражданского оборота);

- возможность создания государственных или муниципальных предприятий и учреждений, наделение их ограниченными вещными правами (право хозяйственного ведения, право оперативного управления) и др.» [73].

В соответствии с положениями Гражданского Кодекса РФ, имущество публично-правовых образований делится на два вида:

- закрепленное за государственными и муниципальными унитарными предприятиями, в том числе казенными предприятиями, и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления и не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями;

- средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа [2].

Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования [2].

Правовое положение муниципальных образований определяется главой 8 Конституции РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами.

В российском праве содержатся отдельные положения по поводу характеристики публично–правового образования. Так, в главе 5 ГК РФ устанавливается порядок участия Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Согласно ст. 125 ГК РФ «от имени Российской Федерации и субъектов РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной нормативными актами, определяющими статус этих органов» [2].

Муниципальные образования участвуют в гражданско-правовых отношениях как непосредственно, являясь особыми субъектами гражданских правоотношений, так и через созданные ими для этих целей муниципальные юридические лица, в предусмотренных действующим гражданским законодательством Российской Федерации организационно-правовых формах. В последнем случае муниципальные образования учреждают муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения.

Для муниципальных образований такими правами наделены органы местного самоуправления в соответствии с актами, устанавливающими их компетенцию. Кроме этого, в случаях, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане [29].

При этом правоспособность муниципальных образований включает в себя правомочия собственника имущества и учредителя, так как эти правомочия реализуются через органы местного самоуправления, которые обладают статусом юридического лица. В связи с этим, система единого субъекта права, изъявляющего свою волю через различные органы – юридические лица, дает начало теоретическим и практическим проблемам при учреждении и управлении муниципальным юридическим лицом.

Правоспособность муниципального юридического лица не совпадает с правоспособностью самих учредителей (муниципальных образований) в силу того, что имеются отличия в их правовой природе. Поэтому такое участие муниципальных образований в гражданских отношениях носит опосредованный характер.

Осуществление муниципальными образованиями и их органами некоторых видов гражданских прав имеет свои особенности.

«Органы местного самоуправления вступают в гражданско-правовые отношения, обеспечивая тем самым свое функционирование, поскольку их деятельность связана не только с осуществлением публичных, но и

хозяйственных функций, что, в свою очередь, объясняет попытку законодателя включить органы местного самоуправления в гражданский оборот, который для этих целей признает их юридическими лицами» [23].

Полномочия местного самоуправления реализуются как непосредственно населением городских и сельских поселений, других территорий путем прямого волеизъявления, так и через выборные и иные органы местного самоуправления, которые осуществляют подавляющее большинство этих полномочий. Поэтому в правовых актах полномочия местного самоуправления обычно определяются путем закрепления полномочий органов местного самоуправления [1].

Согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями [1].

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна только государству.

Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Часть полномочий местного самоуправления находится в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления. В их число входят:

- «принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных его уставом;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований» [5].

Органы местного самоуправления действуют от имени муниципальных образований в пределах своих полномочий, установленных актами, определяющими статус этих органов [36].

Закон наделяет правами юридического лица:

- представительный орган местного самоуправления;
- местную администрацию;
- другие органы местного самоуправления, наделенные Уставом муниципального образования правами юридического лица;
- органы местной администрации в соответствии с Уставом муниципального образования.

Однако, по мнению Е.Б. Крыловой, «такой подход не вполне соответствует смыслу пункта 2 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации, так как данная норма регулирует гражданские правоотношения, в которых субъектом может быть только муниципальное образование, а не органы местного самоуправления, наделенные лишь функцией представителя органов местного самоуправления.

Таким образом, органы местного самоуправления проявляют не юридическую, а социальную сущность своего феномена. Цель их создания и деятельности не свой самостоятельный интерес, а элемент общего совокупного интереса всего населения, проживающего на территории муниципалитета» [36].

Органы местного самоуправления должны реализовывать интересы населения муниципального образования, так как они специально созданы для решения вопросов местного значения. Именно на них направлена практическая деятельность органов местного самоуправления, а не на участие в гражданском обороте, которое в данном случае является второстепенными и незначительными.

При участии муниципальных образований в гражданском обороте «проявляются специфические отношения представительства в силу закона. При любых обстоятельствах муниципальные образования могут считаться участвующими в гражданском обороте непосредственно лишь тогда, когда в законодательстве содержится полномочие какого-либо органа местного самоуправления совершить действие от имени муниципального образования» [35].

«Можно выделить несколько групп полномочий органов местного самоуправления, относящихся к различным областям деятельности – экономической, социально-культурной и др.

В области бюджета и финансов органы местного самоуправления:

- формируют, утверждают и исполняют местный бюджет;
- устанавливают местные налоги и сборы;
- образуют внебюджетные фонды, определяют их статус и целевое назначение;
- учреждают фонды кредитования целевых программ и мероприятий для решения территориальных задач, в том числе фонды социальной защиты, дотационные фонды» [1].

Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность на основе разграничения предметов ведения между ними. При этом подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

В соответствии со ст. 51 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности муниципальных образований. В частности, они вправе передавать его во временное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления, и органам

местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать это имущество, совершать иные сделки в соответствии с законодательством [5].

Статья 215 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая посвящена праву муниципальной собственности, гласит:

«1. Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью.

2. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в статье 125 настоящего Кодекса.

3. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с настоящим Кодексом (статьи 294, 296).

Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования» [2].

Согласно ст.ст. 216, 274, 277 ГК РФ, помимо участия в отношениях собственности, муниципальные образования могут быть субъектами некоторых вещных отношений, в частности связанных с сервитутами.

Основой независимой гражданской правосубъектности, муниципального образования также и как юридического лица, является имущественная обособленность. Действующим законодательством предусмотрено, что формой обособления имущества муниципального образования выступает муниципальная казна. При этом, «возможности участия муниципального образования в договорных гражданских отношениях, где оно представляется личностью юридического лица, ограничиваются целями создания и известным перечнем способных к совершению действий, которые соответствуют способам достижения этих целей» [40].

Органы местного самоуправления, будучи субъектами публично–правовых отношений, не являются собственниками имущества муниципального образования. Муниципальные учреждения (организационно–правовая форма органов местного самоуправления) обладают лишь определенной частью этого имущества, которым они могут пользоваться исключительно в целях своего создания. Муниципальные учреждения обладают данным имуществом на ограниченном вещном праве оперативного управления, поэтому они не могут распоряжаться имуществом, переданным им из муниципальной казны (сделать это может только собственник). Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну муниципального образования. Таким образом, органы местного самоуправления не являются субъектами права собственности на муниципальное имущество [34].

Например, Департамент муниципальной собственности Администрации города Ханты-Мансийска является органом Администрации города Ханты-

Мансийска, «осуществляющим функции исполнительного органа местного самоуправления в сфере управления муниципальным имуществом, в том числе в области жилищных отношений, правоприменительные функции в сфере имущественных, жилищных отношений, функции в области приватизации муниципального имущества» [п.1.1 Приложения Б].

В Положении о Департаменте муниципальной собственности Администрации города Ханты-Мансийска (Приложение Б) записано, что данный Департамент осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные ему муниципальные учреждения во взаимодействии с органами исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа–Югры, общественными объединениями и иными организациями [п.1.5 Приложения Б].

Департамент муниципальной собственности является юридическим лицом [п.3.6 Приложения Б].

Департамент осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности [п.2.1 Приложения Б]:

- осуществляет в порядке и пределах, определенных муниципальными правовыми актами, полномочия собственника в отношении муниципального имущества, необходимого для обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления города Ханты-Мансийска;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных муниципальными правовыми актами города Ханты-Мансийска, полномочия собственника в отношении имущества муниципальных предприятий, муниципальных учреждений, акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, в том числе составляющего казну, а также полномочия собственника по передаче муниципального имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждению) муниципального имущества;

- выступает от имени муниципального образования при государственной регистрации возникновения, ограничения (обременения), перехода, прекращения права муниципальной собственности на недвижимое имущество и сделок с ним, а также права муниципальной собственности, которое признается (возникает) в соответствии с действующим законодательством;

- приобретает в установленном порядке имущество в муниципальную собственность, осуществляет передачу имущества, находящегося в муниципальной собственности, в собственность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- закрепляет находящееся в муниципальной собственности имущество в хозяйственное ведение муниципальных предприятий;

- принимает в муниципальную собственность имущество, созданное за счет средств местного бюджета, а также имущество, подлежащее передаче в муниципальную собственность по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством;

- осуществляет мероприятия по приватизации муниципального имущества, в том числе жилищного фонда;

- выступает от имени муниципального образования учредителем

(участником) акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, создаваемых посредством приватизации муниципальных предприятий, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации выступает учредителем создаваемых с участием имущества, в том числе денежных средств, муниципального образования, иных юридических лиц, за исключением юридических лиц, полномочия по учреждению которых возложены на иные органы Администрации города;

– осуществляет от имени муниципального образования в установленном порядке права акционера (участника, члена) организаций, акции (доли) в уставном (складочном) капитале которых находятся в муниципальной собственности;

– осуществляет постановку на учет в регистрирующем органе бесхозяйного недвижимого имущества, находящегося на территории города, и признание в суде в установленном законом порядке права муниципальной собственности на движимое и недвижимое имущество;

– заключает соглашения об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд, в порядке и в случаях, предусмотренных Жилищным кодексом Российской Федерации;

– и др. [Приложение Б].

«Несмотря на различие форм участия муниципального образования в гражданских отношениях, они имеют свои особенности, которые проявляются в зависимости от того, какие права осуществляются и в каких целях.

Так, возможность участия муниципального образования в деятельности хозяйственных товариществ и обществ возможна посредством деятельности органов муниципального образования. Получается, что они потенциально обладают автономией воли и правовой инициативой, могут совершать, по меньшей мере, односторонние сделки. Это является крайне нелогичным и нарушает правовую конструкцию участия публичных образований в гражданских правоотношениях» [34].

«Если органы местного самоуправления выступают учредителями хозяйственных обществ или вкладчиками в товарищества на вере, то они должны передать ему в собственность часть своего имущества в качестве вклада. Это означает, что они должны не только обладать этим имуществом, но и обладать правом распорядиться им таким образом, чтобы оно изменило форму собственности» [34].

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, которые необходимы для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы,

назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования [34].

При этом органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом.

Исходя из этого, органы местного самоуправления могут выступать учредителями хозяйственных обществ и товариществ, а также вносить муниципальное имущество в качестве вклада в создаваемые коммерческие организации. По мнению И.И. Овчинникова, «здесь налицо очевидная коллизия норм в праве» [41].

Выступая в гражданском обороте, муниципальные образования, могут совершать различные сделки самостоятельно, представляясь при этом личностью юридического лица. В том числе могут совершать приватизационные сделки.

«Приватизация муниципального имущества – это возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц».

«Муниципальное образование может реализовывать право собственника на передачу из своей собственности в собственность физических или юридических лиц только не в общем порядке, установленном Гражданским кодексом РФ, а в порядке, установленном законами о приватизации. Это одна из форм проявления специфичности правоспособности такого субъекта гражданских правоотношений, как муниципальное образование.

Договорная практика муниципальных образований – одно из главных направлений участия в гражданском обороте. Однако, так как муниципальное образование обладает специальной правоспособностью, то договорные отношения, участником которых оно выступает, характеризуются рядом особенностей» [34].

Сельские поселения и другие муниципальные образования имеют право обязываться по переводному и простому векселю только в случаях, специально предусмотренных федеральным законом. В отношении муниципальных образований законодательством установлена ограниченная вексельная правоспособность, и органы, действующие от их имени, имеют право обязываться по переводному и простому векселю только в строго определенных законодательством случаях.

Муниципальные образования могут выступать и как инвесторы в фондовых правоотношениях. Приобретение в муниципальную собственность ценных бумаг (финансовые инвестиции) является одной из форм бюджетных инвестиций. Расходы на финансирование бюджетных инвестиций предусматриваются соответствующим бюджетом в соответствии с решением органа местного самоуправления.

«Таким образом, муниципальное образование может выступать эмитентом, инвестором, а также гарантом в фондовых правоотношениях» [34].

Специальная правоспособность публично–правовых образований ограничивает их в совершении сделок, выходящих за пределы этой правоспособности. Так, согласно ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств [3].

Пункт 3 указанной статьи гласит:

«Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

3.1. Порядок определения платы и (или) размер платы за оказанные услуги и (или) выполненные работы при осуществлении казенным учреждением приносящей доходы деятельности устанавливается (устанавливаются) государственным (муниципальным) органом, в ведении которого находится казенное учреждение, если иное не предусмотрено соответственно федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами» [3].

«Нарушение бюджетным учреждением данных требований является основанием для признания сделок судом недействительными по иску соответствующего главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств. Кроме того, при нарушении бюджетным учреждением установленного финансовым органом порядка учета бюджетных обязательств санкционирование оплаты денежных обязательств бюджетного учреждения приостанавливается. В судебной практике есть немало примеров недействительных сделок, связанных с нарушением специальной правоспособности публично–правовых образований, органов, выступающих от их имени, и иных бюджетных учреждений [49].

Деятельность органов местного самоуправления и деятельность представительств юридических лиц имеет общую юридическую природу, именно:

- пользуются имуществом, которым их наделяет другое лицо;
- не имеют собственного интереса, а действуют в интересе другого лица;
- включены в общую организационную систему, которая предназначена для достижения общей цели;
- их возглавляют физические лица, которые обладают специальным родовым статусом (должностное лицо, руководитель), работу которых организует соответствующая организационная структура (представительство, орган местного самоуправления)» [35].

Сделка, совершенная одним лицом (представителем) от имени другого лица (представляемого) в силу полномочия, основанного на доверенности, указании

закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, непосредственно создает, изменяет и прекращает гражданские права и обязанности представляемого.

Не являются представителями лица, действующие хотя и в чужих интересах, но от собственного имени, лица, лишь передающие выраженную в надлежащей форме волю другого лица, а также лица, уполномоченные на вступление в переговоры относительно возможных в будущем сделок.

Представитель не может совершать сделки от имени, представляемого в отношении себя лично, а также в отношении другого лица, представителем которого он одновременно является, за исключением случаев, предусмотренных законом [2].

Такую конструкцию представительства Гражданский кодекс Российской Федерации. Одновременно современное муниципальное законодательство предусматривает возможность существования органов местного самоуправления как юридических лиц. Поэтому получается, что юридические лица создаются в целях осуществления представительства в интересах муниципальных образований в сфере их участия в гражданских отношениях. Но это не может быть целью создания юридического лица) [34].

Каждый из органов местного самоуправления – юридическое лицо, не самодостаточно как персона, а предназначено, в смысле управления, быть элементом конструкции общего механизма общей системы управления. Он является только одним из элементов общей управленческой структуры и будучи частью этой общей системы, он не может существовать вне ее.

Следует обратить внимание на такой существенный факт, что «муниципальное образование, выступая в гражданских отношениях, где оно представляется личностью юридического лица, обладает не общей, а специальной правоспособностью, что вытекает из природы публичной власти, анализа норм Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ и иных федеральных законов. Гражданская правоспособность публичной власти связана непосредственно с решением тех вопросов, которые отнесены к компетенции соответствующего уровня этой власти» [34].

Органы местного самоуправления вправе обращаться в суд или арбитражный суд с требованиями о признании недействительными актов государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на территории, подведомственной этим органам местного самоуправления, или права самих органов местного самоуправления. До принятия судебными органами решения исполнение опротестованных актов может быть приостановлено органами местного самоуправления.

В судебном порядке решаются имущественные споры между органами местного самоуправления. Они рассматриваются арбитражными судами. Если по спорам между органами местного самоуправления создается согласительная комиссия, то ее решение тоже может быть обжаловано в суд.

Судебная защита местного самоуправления осуществляется и тогда, когда граждане обращаются с исками в суды о восстановлении нарушенных прав на участие в местном самоуправлении в случае, если допускается какое-либо ограничение прав граждан по политическим убеждениям, расовой и национальной принадлежности, социальному происхождению, полу, социальному или имущественному положению, языку, отношению к религии и т.д.

Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

Подводя итоги, сказанному, следует признать, что правовая конструкция, установленная Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», наделяющая органы местного самоуправления правами юридического лица в форме учреждения, является не вполне неудачной. Она привела к правовым коллизиям в российском законодательстве и определенному ограничению прав местного самоуправления. Правовая конструкция, которая закреплена Гражданским кодексом Российской Федерации, отражает сущность публичных образований и их органов, обеспечивает их участие в гражданском обороте [34].

Представляется необходимым внести ряд изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», в части выделения именно муниципального образования, в качестве субъекта прав местного самоуправления, который действует в интересах общности граждан, проживающих на определенной территории.

Следует выделить и закрепить представительские функции органов местного самоуправления, которые действуют от имени муниципального образования и представляют его интересы. В Уставе муниципального образования должны быть четко прописаны полномочия каждого из органов местного самоуправления, выполняющих представительские функции от имени муниципального образования при участии в гражданском обороте [34].

3.2 Гражданская ответственность муниципальных образований

Правовая ответственность – это ответственность, устанавливаемая в соответствии с требованиями естественного права, его идеалов и ценностей, которая наиболее тесно связана с принципами свободы, справедливости и равенства. Правовая ответственность лежит в основе юридической ответственности.

Различие правовой и юридической ответственности, по мнению Н.В. Витрука, «имеет практическое значение, прежде всего и главным образом для законодателя, когда он формулирует положения законов, касающихся тех или иных видов юридической ответственности» [31].

Гражданско-правовая ответственность – это один из видов юридической ответственности, которому свойственны все признаки юридической ответственности [31].

Гражданско-правовая ответственность:

- является одной из форм государственно–принудительного воздействия на правонарушителей;
- применяется специально уполномоченными на то государственными органами (судом, арбитражным судом, третейским судом);
- налагается в установленном законом процессуальном порядке;
- обращена к лицам, допустившим правонарушения;
- состоит в применении предусмотренных законом санкций [31].

Гражданско-правовая ответственность – это мера государственно–принудительного воздействия на нарушителя гражданских прав, выраженная в наложении на него обременительных обязанностей имущественного характера в целях восстановления имущественного положения потерпевшего [39].

Гражданско-правовая ответственность обладает определенными особенностями, которые и позволяют отделить гражданскую ответственность от других видов юридической ответственности:

- так как гражданское право регулирует в основном имущественные отношения, то и ответственность в гражданском праве носит, прежде всего, имущественный характер и воздействует на имущественную сферу правонарушителя;
- в подавляющем большинстве случаев гражданско-правовая ответственность – это ответственность правонарушителя перед потерпевшим, и лишь в отдельных случаях, когда правонарушением затрагиваются интересы всего общества, допускается ответственность правонарушителя перед государством;
- гражданско-правовая ответственность носит компенсационный характер, т.е. ее целью является восстановление имущественной сферы потерпевшего. Это предопределяет некоторые правила определения размера ответственности. Так, существует принцип полного возмещения вреда или убытков. Закон может предусматривать исключения из данного правила, и размер ответственности может быть повышен или снижен;

– гражданско-правовая ответственность предполагает равенство ответственности за однотипные правонарушения ко всем участникам гражданского оборота характера в целях восстановления имущественного положения потерпевшего [39].

Все санкции, встречающиеся в гражданском праве, можно разделить на четыре вида:

«– конфискационные санкции. Они представляют собой безвозмездное изъятие имущества в пользу государства. Так, согласно ст. 169 ГК РФ в случае исполнения сделки, совершенной с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, в доход Российской Федерации взыскивается все полученное сторонами по сделке» [2];

«– стимулирующие санкции. Они представляют собой взыскание в пользу потерпевшей стороны независимо от убытков (штраф, пени);

– компенсационные санкции. Они направлены на восстановление имущественной сферы потерпевшего, на возмещение понесенных им убытков;

– отказ в защите права. Данная санкция применяется в случае злоупотребления лицом своим правом, например, когда лицо осуществляет свое право для достижения цели, запрещенной законом» [39].

Так как гражданская ответственность – это гражданско-правовое обязательство имущественного содержания, то возникает вопрос правовой природы этого отношения с участием муниципального образования. Насколько схожа и различна ответственность с участием физических и юридических лиц с аналогичным обязательством участником которого является муниципальное образование.

Поскольку муниципальное образование участвует в имущественных обязательственных отношениях, представляясь юридическим лицом, то оно обладает возможностью договариваться об ответственности. Во всех других случаях его ответственность имеет позитивный, внедоговорной характер.

Гражданский кодекс Российской Федерации содержит нормы, которые регулируют только ответственность публично-правовых образований, в число которых входит и ответственность муниципальных образований, что делает эти обязательственные отношения оригинальными. Юридическая природа данной ответственности своеобразна, и имеет некоторые отличия от ответственности с участием физических и юридических лиц [34].

По мнению Е.В. Степановой, «прежде всего, эта особенность проявляется в нормировании условий наступления гражданско-правовой ответственности субъектов публичной власти» [44].

Муниципальные образования несут ответственность по своим обязательствам в случае их ненадлежащего исполнения на основании положений статьи 126 Гражданского кодекса Российской Федерации. При этом законодатель установил для них пределы гражданско-правовой ответственности:

– отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного

управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности [2].

– созданные юридические лица не отвечают по обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а последние, в свою очередь, не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц. Кроме того, пределы ответственности также установлены относительно самих публично-правовых образований: Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в свою очередь, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам Российской Федерации и по обязательствам друг друга [2];

По внедоговорным обязательствам муниципальное образование отвечает только имуществом муниципальной казны. Это же происходит и в случаях, когда муниципальное образование выступает субсидиантом и отвечает за долги органов муниципального образования и казенных муниципальных предприятий. Таким образом, законодатель четко определяет муниципальное образование как субъект самостоятельной юридической ответственности и устанавливает границы его деликтоспособности.

В случаях, когда орган местного самоуправления, вступая в гражданские правоотношения, удовлетворяет потребности населения муниципального образования, то стороной в договоре является муниципальное образование и ответственность несет также муниципальное образование. А в случаях, когда тот же орган местного самоуправления, вступая в гражданские правоотношения, действует в пределах своего целевого назначения (органа местного самоуправления), то стороной в обязательстве будет сам орган местного самоуправления, а не муниципальное образование. В случае неисполнения своих обязательств, органы местного самоуправления, будут нести ответственность самостоятельно до известных пределов, когда возможно наступление субсидиарной ответственности муниципального образования.

Существующую проблему разграничения гражданской ответственности между муниципальным образованием и его органами можно определить следующим образом: не всегда можно четко разграничить, чьи интересы удовлетворяются в связи с заключением того или иного договора. Своими действиями орган местного самоуправления может удовлетворять интересы населения муниципального образования так же, как и муниципальное образование действовать в целях, для достижения которых и создаются органы местного самоуправления.

Таким образом, положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», установившие гражданско-правовой статус органов местного самоуправления, как юридического лица в организационно–правовой форме муниципального учреждения вступают в противоречие нормам Гражданского кодекса Российской Федерации. Неопределенность субъекта ответственности – это одно из последствий такого противоречия.

Существует и ряд других проблем разграничения ответственности между указанными лицами, в том числе и друг за друга [34].

В пункте 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 25 от 23.05.2015г. «О применении судами некоторых положений Раздела I Части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации» говорится о том, что в соответствии со статьей 16 ГК РФ публично–правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование) является ответчиком в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Такое требование подлежит рассмотрению в порядке искового производства.

Ю.Ф. Беспалов полагает, что «предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему нарушение, или только к финансовому органу само по себе не может служить основанием к отказу в удовлетворении такого иска. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующее публично-правовое образование и одновременно определяет, какие органы будут представлять его интересы в процессе» [17].

Пункт 3 ст. 56 Гражданского кодекса Российской Федерации закрепляет принцип раздельной ответственности учредителей и созданных ими юридических лиц, но и у этого принципа есть исключения. Муниципальные образования в некоторых случаях отвечают по долгам созданных ими юридических лиц. Муниципальные образования являются собственниками имущества, на базе которого функционируют созданные ими юридические лица. В некоторых, наиболее важных случаях за органами местного самоуправления закрепляются полномочия по контролю (одобрение, согласование, утверждение, контроль) в отношении таких юридических лиц. Сами по себе эти полномочия не дают право утверждать о непосредственном участии муниципальных образований в гражданских правоотношениях [2].

Органы муниципального образования несут гражданско-правовую ответственность перед гражданами и юридическими лицами за неисполнение или ненадлежащее исполнение договоров, заключенных органами муниципального образования. Законодательством также предусмотрена ответственность органов муниципального образования и за вред, причиненный действиями или бездействием органов муниципального образования. Основания и порядок ответственности устанавливаются гражданским законодательством Российской Федерации, прежде всего, Гражданским кодексом Российской Федерации [2].

Ответственность для представительного органа наступает и в случае, если депутаты приняли муниципальные правовые акты, не соответствующие законам или иным актам более высокого уровня, в том числе правовым актам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Если соответствующим судом установлено противоречие, а представительный орган муниципального образования своего решения не

отменил или не изменил содержание правовой нормы в течение трех месяцев со дня вступления решения суда в силу, то данный представительный орган муниципального образования может быть распущен законом субъекта Российской Федерации.

Главы муниципальных образований несут публичную ответственность за:

- издание противоречащих законодательству правовых актов;
- совершение действий, нарушающих права граждан или влекущих угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации путем издания не соответствующих законодательству правовых актов, не носящих нормативного характера;
- нецелевое использование субвенций, выделенных муниципальному образованию из федерального или регионального бюджета.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего факт издания несоответствующего закону нормативного правового акта или совершения иного противоправного действия, отправляет главу муниципального образования в отставку. Указанная ответственность наступает только в том случае, если глава муниципального образования в пределах своих полномочий не предпринял мер по исполнению решения суда.

Глава 5 ГК РФ выражает следующие центральные идеи:

- недопустимость использования своих властных полномочий, которыми наделены муниципальные образования, в целях посягательства на право собственности, понуждения к вступлению в договор, одностороннего изменения или прекращения обязательств, и пр. при их участии в гражданских правоотношениях с иными субъектами;
- наличие у публичных образований общей гражданской правоспособности, позволяющей им быть собственниками имущества, обладателями исключительных прав, участниками хозяйственных обществ, субъектами обязательств и гражданско-правовой ответственности;
- разделение гражданской правосубъектности самих публично–правовых образований с гражданской правосубъектностью их органов [2].

Данные идеи нашли свое закрепление в целом ряде нормативных актов, важнейшим из которых является Федеральный закон № 131–ФЗ от 6 октября 2003 года.

Р.Г. Жметкин обращает внимание на тот факт, что «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» [28].

Поэтому гражданско-правовая ответственность муниципальных образований, при применении к ним правил, которые действительны для юридических лиц, может наступать в силу следующих юридических фактов:

- неосновательное обогащение;

- причинение вреда;
- неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств [28].

Субъектам муниципально-правовой ответственности, по мнению И.А. Алексеева, являются:

- население муниципального образования;
- органы местного самоуправления;
- должностные лица местного самоуправления;
- депутатов, членов выборного органа местного самоуправления [12].

Субъекты муниципально-правовой ответственности имеют следующие признаки:

- обладают правосубъектностью;
- наделены властными полномочиями по решению вопросов местного значения, либо наделены органами местного самоуправления полномочия по участию в осуществлении местного самоуправления;
- выступают как в качестве субъекта, привлекающего к ответственности, так и субъекта, привлекаемого к ответственности [12].

Статья 70 Федерального закона № 131–ФЗ, закрепляет следующее положение: «должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами» [5].

Закон недостаточно полно раскрывает определение понятия ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления. Это не может не вызвать определенных затруднений при толковании норм об ответственности указанных субъектов, а также в понимании содержания и назначения данного института, соответственно, и в эффективном его применении субъектами права.

Совершение муниципальными образованиями недействительных сделок может повлечь реституцию полученного дохода по сделке, что собственно 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 правосубъектности органов местного самоуправления, в том числе и ответственности органов местного самоуправления.

В пункте 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 25 от 23.05.2015 года «О применении судами некоторых положений Раздела I Части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации» говорится о том, что в соответствии со статьей 16 ГК РФ публично-правовое образование, которым является муниципальное образование становится ответчиком в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Такое требование подлежит рассмотрению в порядке искового производства [9].

«Предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему нарушение, или только к финансовому органу само по себе не может служить основанием к отказу в удовлетворении такого иска. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующее публично–правовое образование и одновременно определяет, какие органы будут представлять его интересы в процессе» [17].

«Совершение муниципальными образованиями недействительных сделок может повлечь реституцию полученного дохода по сделке, что собственно ответственностью не считается. В данной ситуации проблема заключается в том, что муниципальные образования могут самостоятельно устанавливать, как основания, так и объем своей гражданско-правовой ответственности. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ закрепил достаточно большой объем правосубъектности органов местного самоуправления, в том числе и ответственности органов местного самоуправления.

В указанном Федеральном законе существуют положения, согласно которым в уставе муниципального образования должны быть определены виды ответственности органов местного самоуправления, основания наступления данной ответственности и порядок решения соответствующих вопросов» [5].

При анализе статьи 44 названного Закона № 131-ФЗ Р.Г. Жметкин выявляет ряд проблем как теоретического, так и практического характера.

Одна из проблем – насколько регулирование ответственности в уставах муниципальных образований, являющихся подзаконными нормативными актами, допустимо с точки зрения Конституции РФ. Насколько это целесообразно? Действительно есть 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 данной области?

Другая проблема заключается в том, что если принять, что регулирование отношений ответственности на муниципальном уровне допустимо и целесообразно, то каковы пределы такого нормотворчества? Можно ли вводить новые ее виды, основания ответственности, санкции? [28].

При этом проблема необходимости регулирования прав, свобод и ответственности на уровне законов, а не подзаконных актов является общепризнанной. «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, юридических лиц и иных субъектов общественных отношений» [22].

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно признавал не соответствующими Конституции РФ положения законов субъектов федерации

или подзаконных актов, закрепляющие меры юридической ответственности, не основанные на федеральном законе.

Р.Г Жметкин считает, «что усмотрение законодателя не должно носить произвольного характера и все основные элементы механизма юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления должны регулироваться на уровне исключительно федерального закона. Данное усмотрение «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» [28].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ наделяет муниципальные образования возможностью правотворчества в части регулирования вопросов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и государство санкционирует такое правотворчество путем государственной регистрации уставов муниципальных образований. При этом предусмотрено, что, действуя на основании конституционного принципа законности, муниципальные правовые акты не должны вводить дополнительные, неизвестные федеральному законодательству ограничения прав и свобод [28].

Поэтому можно сделать вывод о том, что «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» [27].

Требование законодателя об обязательной регламентации в уставе всех видов юридической ответственности приводит к тому, что в уставах муниципальных образований слово в слово переписываются многочисленные нормы Закона № 131-ФЗ о гражданско-правовой ответственности физических и юридических лиц. Здесь налицо нарушение требований юридической техники, выражающееся в дублировании норм вышестоящего уровня нормами нижестоящего уровня.

Можно предположить, что законодатель имел в виду не виды, а меры ответственности (т.е. санкции). «В любом случае формулировка п. 8 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ, в котором указано, что Уставом муниципального образования должны определяться виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, нуждается в существенной корректировке» [28].

И.А. Алексеев полагает, что единой целостной концепции муниципально-правовой ответственности, получившей одобрения научной общественности, до настоящего времени не создано.

Сам автор считает, что «муниципально-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности, наступающей перед населением муниципального образования и являющейся частью публично-правовой ответственности» [12]. Он определяет муниципально-правовую ответственность как «особый вид юридической ответственности, установленный нормами муниципального права России, направленный на охрану прав и интересов населения муниципального образования, наступающий за посягательства (муниципально-правовые деликты) на муниципальные отношения, охраняемые законом, способные причинить ущерб интересам населения и муниципального образования, обеспеченные специальным набором санкций, применяемых к специальному субъекту (выборным должностным лицам и органам местного самоуправления)» [12].

Дискуссионными на сегодняшний день остаются вопросы:

– Является ли муниципально-правовая ответственность самостоятельным видом юридической ответственности, или она – часть конституционно-правовой ответственности?

– Как соотносится муниципально-правовая ответственность с другими видами юридической ответственности (административной, дисциплинарной и др.), к которым могут быть привлечены должностные лица местного самоуправления, местные депутаты?

– Каковы пределы муниципально-правовой ответственности, что является основанием для привлечения к муниципально-правовой ответственности, какие виды санкций можно отнести к муниципально-правовым и т. д.?

Выводы по главе.

Муниципальные образования участвуют в гражданско-правовых отношениях как непосредственно, являясь особыми субъектами гражданских правоотношений, так и через созданные ими для этих целей муниципальные юридические лица: муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения.

Правоспособность муниципального юридического лица не совпадает с правоспособностью самих муниципальных образований в силу того, что имеются отличия в их правовой природе.

«Осуществление муниципальными образованиями и их органами некоторых видов гражданских прав имеет свою специфику: особые основания возникновения и прекращения права собственности, особые объекты права собственности, возможность создания государственных или муниципальных предприятий и учреждений и наделение их ограниченными вещными правами» [73].

На сегодняшний день определение предмета, видов и мер гражданской ответственности муниципальных образований нуждается в конкретизации на законодательном уровне.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовое положение муниципальных образований урегулировано базовыми нормами Конституции Российской Федерации и Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В данном Законе предусмотрены такие виды муниципальных образований как: городской округ, муниципальный район, городское поселение или сельское поселение, межселенные территории, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, а также внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальное образование – это санкционированная законодателем юридическая форма местного самоуправления.

Муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях на равных условиях с гражданами и юридическими лицами, как правило, это происходит на условиях, предусмотренных для юридических лиц. При этом участие муниципальных образований в гражданских правоотношениях имеет свои особенности:

- эти субъекты обладают специальной правоспособностью;
- им принадлежат полномочия по установлению общих правил гражданского оборота;
- им принадлежит право самостоятельного определения границ муниципально-правовой ответственности;
- они участвуют в гражданских правоотношениях опосредованным способом через определенные органы (муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия) или через наделенных полномочиями лиц (пп. 2,3 ст. 125 ГК РФ).

Муниципальные образования являются специфическими субъектами гражданских правоотношений. Данная специфичность проявляется в правовых особенностях реализации муниципальным образованием субъективных прав и исполнении юридических обязанностей.

Муниципальные образования не являются юридическими лицами в полном смысле этого слова, это только одно из проявлений их юридической сущности, которым они пользуются в целях участия в качестве субъекта, в основном договорных обязательственных отношениях.

Муниципальное образование как единая система организации общественной жизни на определенной территории обладает необычным механизмом участия в гражданских отношениях – посредством деятельности органов местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на общих основаниях для организаций данного вида в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и тем самым являются юридическими лицами публичного права. При этом каждый из органов местного самоуправления, являющихся юридическим лицом, не самостоятелен, а лишь является отдельным элементом

управленческой структуры общей системы управления муниципальным образованием.

Положения Федерального закона РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ставят под сомнение гражданскую правоспособность муниципального образования в целом. Данный закон исключает из участников гражданского оборота муниципальные образования и вводит новых субъектов гражданских правоотношений – органы местного самоуправления и их структурные подразделения, что противоречит положениям Гражданского кодекса Российской Федерации и нормам Конституции Российской Федерации.

Чтобы исключить данное противоречие, в качестве участников гражданского оборота следует признать только муниципальные образования, а не их органы. Муниципальные образования выступают носителем правосубъектности, а органы, действующие от их имени, пользуются правовым статусом представительства юридического лица. Эффективным субъектом гражданских отношений может быть только муниципальное образование, а органы муниципального образования не должны быть самостоятельными участниками гражданских правоотношений.

Поскольку публично-правовые образования приравниваются к субъектам гражданского права, они должны обладать гражданской правоспособностью. Вместе с тем нет единого мнения относительно содержания и характера гражданской правоспособности этих субъектов, поскольку публичные образования созданы для участия в публичных правоотношениях.

Представляется, что на сегодняшний день созрела необходимость внесения изменений в действующее законодательство с целью привести в соответствие нормы законодательных актов, касающихся муниципальных образований, которые ставят под сомнение представительские функции органов местного самоуправления.

В части выделения муниципального образования в качестве субъекта прав местного самоуправления следует:

- отдельно выделить и закрепить представительские функции органов местного самоуправления, которые действуют от имени муниципального образования и представляют его интересы;
- четко прописать полномочия каждого из органов местного самоуправления, выполняющих представительские функции от имени муниципального образования при участии в гражданском обороте в Уставе муниципального образования;
- начать осуществлять государственную регистрацию муниципалитетов, как публичных образований и юридических лиц соответствующей организационно-правовой формы существования, вместо государственного учета муниципальных образований;
- признать субъектами гражданского права и участниками гражданских правоотношений муниципальные образования, а не органы местного самоуправления;

– наделить органы местного самоуправления полномочиями действовать от имени муниципального образования, когда возникает необходимость их участия в обязательственных гражданских отношениях.

Отсутствие точного определения понятия публично-правового образования применительно к гражданско-правовым отношениям затрудняет определение правового статуса муниципальных образований в области частного права. Рассмотрение публично-правового образования как участника гражданских отношений требует пересмотра и отнесения муниципального образования к юридическим лицам публичного права.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6 – ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 – ФКЗ, от 05.02.2014 № 2 – ФКЗ, от 21.07.2014 № 11 – ФКЗ).

2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 года №51–ФЗ С изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019 // Информационно – правовой портал КонсультантПлюс.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года №145–ФЗ (ред. от 06.06.2019) // Информационно – правовой портал КонсультантПлюс.

4. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131–ФЗ. Редакция от 01.05.2019 // Информационно–справочная система «Консультант Плюс».

6. Федеральный закон «О внесении изменений в [Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»](#). Принят Государственной Думой 18 апреля 2019 года. Одобрен Советом Федерации 22 апреля 2019 года.

7. Указ Президента РФ «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» от 22 октября 1998 г. № 1281

8. Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 №151 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации». В редакции Постановления Правительства Российской Федерации [от 26.03.2018 г. № 327](#).

9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 25 от 23.05.2015г. «О применении судами некоторых положений Раздела I Части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации».

10. Доклад о состоянии местного самоуправления в Ханты–Мансийском автономном округе – Югре в 2017 году. Подготовлен Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты–Мансийского автономного округа – Югры» с участием ее членов – муниципальных образований Ханты–Мансийского автономного округа– Югры. – Режим доступа: <http://msu-ugra.ru/upload/iblock.pdf>

11. Актуальные проблемы муниципального права: учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под науч. ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова; под общ. ред. В.В. Комаровой, Л.Т. Чихладзе. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2018. – 319с.

12. Алексеев, И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы исследования на современном этапе / И.А. Алексеев // Конституционное и муниципальное право. – 2013.

13. Андреев, Ю.Н. Участие государства в гражданско–правовых отношениях / Ю.Н.Андреев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. – 355 с.
14. Астафичев, П.А. Муниципальное право России. Учебное пособие / Астафичев П.А. – М.: Инфра–М, РИОР, 2016. – 368с.
15. Арутюнян, Л.С., Васильев. А.М. Особенности гражданской правосубъектности муниципальных образований / Л.С. Арутюнян, А.М. Васильев // Научно–информационный журнал «Новая наука: проблемы и перспективы». – № 3-1 (67). 2016.
16. Батычко, В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций / В.Т. Батычко. – Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010.
17. Беспалов, Ю.Ф. Договорное право: Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / Ю.Ф. Беспалов. — М.: Юнити–Дана: Закон и право. — 551 с.
18. Большой юридический словарь / А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. – М.: Инфра–М, 2003.
19. Бондарь, Н.С. Муниципальное право Российской Федерации / Н.С. Бондарь. – М.,2014.
20. Бурылова, Л.А. Муниципальное образование как субъект гражданского права // Вестник пермского государственного технического университета. Культура, история, философия, право – 2009. – №1
21. Васильев, В.И. Муниципальное право России / В.И. Васильев. – М.: Юстицинформ, 2017. – 429 с.
22. Витрук, Н.В. Общая теория юридической ответственности: Монография / Н.В. Витрук. – М.: Изд–во РАП, 2008. – 304 с.
23. Ворончук, И.Х., Гарненко, С.А., Проскуракова, Л.Б. Гражданская правосубъектность муниципальных образований / И.Х. Ворончук, С.А. Гарненко, Л.Б. Проскуракова, Л.Б. // Научно–информационный журнал «Вестник Международного юридического института» – 2017. – № 1 (60)
24. Выдрин, И.В. Муниципальное право России: учебник / И.В. Выдрин. – 4–е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА–М, 2015. – 256с.
25. Гранкин, И.В. Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций / И.В. Гранкин. – М.: Проспект, 2015. – 320с.
26. Головизин, А.А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) / А.А. Головизин // Хозяйство и право. – 1999. – № 6. – С. 66 – 79.
27. Гриценко, Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: Сравнительно–правовое исследование на примере Германии и России: Автореферат дисс. на соискание уч. степени доктора юрид. наук / Е.В. Гриценко. – СПб, 2002. – 46с.
28. Жметкин, Р.Г. Проблемы гражданско–правовой ответственности муниципальных образований / Р.Г. Жметкин // Общество и право. – 2015.
29. Зернов, И.В. О соотношении понятий «публично–правовое образование» и «юридическое лицо публичного права» / И.В. Зернов // Наука. Общество. Государство.– 2017. –Т. 5. – № 4 (20).

30. Инжиева, Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: моногр. / Б.Б. Инжиева. – М., 2014.
31. [Кашанина, Т. В. Российское право: учебник / Т.В. Кашанина. — 2-е изд., пересмотр. — М.: Норма. 2009. — 784 с.](#)
32. Кокотов, А. Н. Муниципальное право России / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М.: Юрист, 2017. – 384 с.
33. Кодина, Е. А. Развитие законодательства о местном самоуправлении. Анализ актуальных правовых вопросов / Е. А. Кодина // Местное самоуправление: организация, экономика и учет. – 2013. – № 2. – С. 13–22.
34. Колмакова, Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений / Н.Н. Колмакова// Автореферат дисс. канд. юрид. наук. – Волгоград, 2007.
35. Колмакова, Н.Н. Гражданская правосубъектность муниципального образования и его органов / Н.Н. Колмакова: Научно–информационный журнал «Гуманитарные исследования». – № 2 (22). 2007.
36. Крылова, Е.Б. Гражданская правосубъектность публично–правовых образований в Российской Федерации: дисс. канд. юрид. наук / Е.Б. Крылова. – М., 2011.
37. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: ЮРИСТЪ, 2017.
38. Курбатов, А. О юридических лицах публичного права / А. Курбатов // Хозяйство и право. — 2009. — № 10. — С. 74–82.
39. Мильшин, Ю.Н. Муниципальное право России / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов. – М.: Дашков и Ко, 2017. – 404 с.
40. Наумов, С.Ю., Подсумкова, А.А. Основы организации муниципального управления: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, А.А. Подсумкова. – М.: Форум, 2017.
41. Овчинников, И.И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 361с.
42. Пятков, Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях / Д.В. Пятков. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 329 с.
43. Россия в цифрах. 2018: Крат. стат. сб. / Росстат. –М., Р76, 2018 – 522 с.
44. Степанова, Е.В. Гражданско–правовая ответственность публично–правовых образований / Е.В. Степанова // Молодой ученый. – 2017. – №38. – С. 90–93.
45. Уваров, А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учебное пособие / А.А. Уваров. – М.: Норма: ИНФРА–М, 2017. – С. 302.
46. Упоров, И. В. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник / И.В. Упоров, О.В. Старков. – М.: Юнити–Дана, 2017. – С. 520.
47. Усков, О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды / О.Ю. Усков // Журнал российского права. — 2010. — № 6. — С. 101–111.

48. Усманова, Р.М. Муниципальное право в системе публичного регулирования общественных отношений. Проблемы теории и практики. Монография / Р.М. Усманова. – М.: Проспект, 2017. – 336 с.

49. Филимонова, И.В., Цутиев, А.М. Правовая природа муниципального образования и характер его гражданской правосубъектности / И.В. Филимонова, А.М. Цутиев // Гуманитарные научные исследования. – 2017. – № 11.

50. Чиркин, В.Е. Публично–правовое образование / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2011. – 336 с.

51. Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2005. – № 5. – С. 16–26.

52. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Изд. бр. Башмаковых, 1911. – 858 с.

53. Официальный сайт субъектов Российской Федерации в сети Интернет // URL: <http://www.gov.ru/main/regions/regioni-44.html>

54. Официальный сайт Общероссийского конгресса муниципальных образований // URL: <http://www.окмо.рф>

55. Постатейные комментарии к ГК РФ // URL: <http://www.stgkrf.ru/>

56. Консультант Плюс: справочно-правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru/>

57. Официальный сайт Справочной правовой системы «Гарант» // URL: <http://www.garant.ru/>

58. Колмакова, Н.Н. Гражданская правосубъектность муниципального образования и его органов / Н.Н. Колмакова: Научно–информационный журнал «Гуманитарные исследования». – № 2 (22). 2007.

59. Официальный портал Российской Государственной библиотеки // URL: <https://www.dlib.rsl.ru>

ПРИЛОЖЕНИЕ А