

На правах рукописи

КОНДРАШОВ ЮРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ

**СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ
УЧАСТИИ В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ**

**Специальность 12.00.03 – гражданское право, предпринимательское
право, семейное право, международное частное право**

**АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ
на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

Тюмень

2004

Работа выполнена в Тюменском государственном университете

Научный руководитель

доктор юридических наук,
профессор Комисарова Е.Г.

Официальные оппоненты

доктор юридических наук,
профессор Бублик В.А.

кандидат юридических наук
Горовенко В.В.

Ведущая организация

Омская юридическая академия
МВД РФ

Защита состоится 26.11.2004 г. в 12-00 часов на заседании Диссертационного совета К 212.274.44 при Тюменском государственном университете по адресу: г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний диссертационного совета (ауд. 303).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан 22.11.2004 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

_____ Плесовских В.Д.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Осуществляемая в Российской Федерации реформа правовой системы, обусловленная, в свою очередь, реформами социально-экономическими и политическими, привела к возникновению факторов экономического, государственно-политического, правоприменительного и доктринального порядков, побуждающих к исследованию статуса органов местного самоуправления при участии в гражданских правоотношениях.

Проблема определения юридической личности органов местного самоуправления как участников гражданско-правовых отношений достаточно актуальна и практически ценна, однако пока в доктрине гражданского права не разрешена. Классический подход цивилистической доктрины к органу как части целого стоит на признании того, что орган не имеет собственной юридической личности, ибо составляет единое целое с тем образованием, органом которого он является, а потому не имеет самостоятельных целей и интересов. Качественная специфика органов местного самоуправления в отличие от органов юридических лиц требует дифференциации органов как бестелесной структурной части, ответственной за управление всем образованием, и конкретных лиц и их коллективов, выполняющих функции этих органов, и наделения таких коллективов собственной правосубъектностью.

Вопросы соотношения субъекта и его органов были предметом рассмотрения в дореволюционной правовой науке и продолжают исследоваться в современной доктрине. К проблемам гражданско-правового статуса органов публичной власти обращались, в частности, М.И. Брагинский, С.Н. Братусь, Л.А. Лунц. Но, как показывают результаты исследований, юридическое познание в этой области не исчерпало себя и интерес к ней продолжает сохраняться, подпитываемый практической

актуальностью проблемы. Нормативные правовые акты последнего времени дают дополнительный импульс для научных исследований.

Органы местного самоуправления законодательно признаны субъектами гражданского права. Из его норм следует, что органы местного самоуправления могут выступать как субъекты гражданского права при владении и пользовании закрепленным за ними имуществом, а также при использовании средств, выделенных им по смете или полученных по иным основаниям, с учетом ограничений, установленных законом и обусловленных правовой природой этих органов. В этих отношениях органы местного самоуправления юридически равны с иными субъектами. Вместе с тем, основа концепции участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях, закрепленная в ст. 125 ГК РФ, сводится к тому, что органы местного самоуправления выступают в имущественном обороте от имени муниципальных образований. Отсутствие в ст. 125 ГК РФ запрета на выступление органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях от своего имени, а также законодательное наделение их статусом юридических лиц привело к тому, что органы местного самоуправления выступали и продолжают выступать в гражданских правоотношениях от своего имени. Это происходит в отсутствие достаточной законодательной регламентации оснований, порядка и пределов такого участия. Следствием существующей теоретической неразработанности вопроса является отсутствие необходимых детализированных норм в законодательстве и разноречивой в правоприменительной практике.

Актуальность предпринятого исследования обусловлена следующими факторами:

во-первых, легализацией в результате реформы законодательства участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях: публично-правовые образования признаны участниками имущественного

оборота наравне с иными субъектами (ст. 8 Конституции РФ, ст.ст. 1, 2, 124 ГК РФ);

во-вторых, реставрацией и развитием законодательства о местном самоуправлении, закрепившего специфический статус муниципальных образований и органов местного самоуправления, влияющий на особенности их положения как участников гражданских правоотношений;

в-третьих, развитием законодательства и доктрины о юридических лицах, которые, несмотря на существующие взгляды о том, что в современной теории юридического лица не наблюдается заметного продвижения*, вынуждены трансформироваться в связи с изменениями законодательства, обосновывая либо критикуя его новеллы, что неизбежно придает ей новые, до сих пор неизвестные черты.

Степень научной разработанности темы предопределена несколькими моментами.

Современные исследования в области гражданско-правового статуса органов местного самоуправления, несмотря на их значительное количество и широту диапазона охватываемых вопросов, в большей своей части заключаются в комментировании законодательства. Характерной чертой современных исследований в этой области является то, что авторы, даже подвергая критике положения действующего законодательства, в обоснование своей позиции ссылаются на иные нормы действующего же законодательства. Немногие авторы делают попытки объяснить правовую природу рассматриваемого явления через призму существа регулируемых рассматриваемым институтом права общественных отношений.

Сходный вопрос об участии в гражданских правоотношениях органов государства был достаточно глубоко разработан в науке советского гражданского права. Однако, в связи с изменившейся ролью публично-правовых образований в имущественном обороте нарабатанный правовой

наукой концептуальный запас оказался исчерпанным, а потому без новых теоретических исследований выработанные советской доктриной подходы не могут быть применены к правоотношениям, связанным с участием органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях.

Теоретической основой исследования явились научные труды цивилистов Т.Е. Абовой, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, А.В. Венедиктова, З.М. Заменгоф, О.С. Иоффе, А.Ю. Кабалкина, А.Г. Калпина, А.И. Масляева, В.П. Мозолина, В.К. Райхера, О.Н. Садикова, А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого, А.А. Шохина, В.С. Якушева и других, видных российских ученых-конституционалистов дореволюционного периода А.Д. Градовского, Б.Н. Чичерина, современных теоретиков муниципального и конституционного права В.А. Козбаненко, О.Е. Кутафина, А. Осавелюка, В.И. Фадеева и других.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе формирования гражданской правоспособности органов местного самоуправления. **Предметом исследования** выступает юридическая личность органов местного самоуправления с точки зрения доктрины и законодателя.

Целью диссертационной работы является исследование основных признаков юридической личности органов местного самоуправления и обоснование с точки зрения сущности регулируемых общественных отношений возможности и условий присвоения органам местного самоуправления статуса юридического лица.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие **задачи**:

1. Дифференцировать виды отношений, в которых самостоятельными участниками являются органы местного самоуправления как субъекты

* Толстой Ю.К. К разработке теории юридического лица на современном этапе // Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. М.: Городец. 2000. С. 103.

гражданского права, не подлежащие смешению с муниципальными образованиями, в составе которых они существуют.

2. Сформулировать пределы применения теоретических положений об участии органов советского государства в гражданских правоотношениях по аналогии к современным органам местного самоуправления в Российской Федерации.

3. Дать теоретический анализ существующих доктринальных взглядов по проблеме гражданской правосубъектности органов местного самоуправления.

4. Обосновать необходимость рассмотрения органов местного самоуправления в двух модусах: как бестелесные структурные единицы муниципального образования, предназначенные для управления его жизнедеятельностью, и как лица либо их группы, фактически выполняющие соответствующие функции.

5. Обосновать с точки зрения существа регулируемых общественных отношений условия вменения статуса юридического лица органам местного самоуправления.

6. Рассмотреть и проанализировать вопросы организационно-правовой формы, необходимости государственной регистрации и учредительных документов органов местного самоуправления, а также характер их правовой связи с муниципальным образованием.

Методология и методика исследования заключается в применении теоретико-познавательного и функционального подходов к изучению исследуемого вопроса, диалектического рассмотрения явлений в их взаимосвязи и развитии. В процессе исследования соискателем применялись как общенаучные, так и частнонаучные методы исследования: технико-юридический, формально-логический, сравнительно-правовой анализ, системный анализ, лингвистический анализ.

В связи с частым обращением в исследовании к вопросу о наличии у органов местного самоуправления или иных субъектов статуса юридического лица, в тексте употребляются как синоним выражений «обладать статусом юридического лица», «являться юридическим лицом» слова *инкорпорированность* и *инкорпорация* в статическом значении как обладание статусом юридического лица, бытие юридическим лицом, и в динамическом значении как приобретение статуса юридического лица, становление юридическим лицом – от латинского *corpus corporatum*: организация – юридическое лицо^{*}.

На защиту выносятся следующие положения, в которых отражена научная новизна исследования:

1. Аргументировано положение о том, что допускаемое в доктрине смешение понятий муниципального образования и органов местного самоуправления как субъектов гражданских правоотношений является необоснованным как с точки зрения нормативно-правового регулирования, так и доктринального освещения данного вопроса. Органы местного самоуправления являются одним из атрибутов муниципального образования, что не позволяет поставить между ними знак равенства. О муниципальных образованиях как о юридических лицах можно говорить только в самом общем смысле, как о субъектах права, не являющихся лицами физическими, но не как о юридических лицах – организациях в цивилистическом смысле этого слова.

2. Сделан вывод о том, что теоретические основы участия органов государства в гражданских правоотношениях, выработанные советской правовой наукой, подлежат переоценке с учетом таких факторов, как равенство всех участников имущественного оборота, отход от концепции государства как единого и единственного хозяйствующего субъекта, более

^{*} Латинские юридические изречения / Сост. Темнов Е.И. М.: Экзамен. 2003. С. 111.

социальная, чем политическая направленность деятельности муниципалитетов в сравнении с функциями государства.

3. Проанализирована законодательная конструкция органа местного самоуправления в отсутствие его персонального наполнения, в связи с чем сделан вывод о необходимости рассмотрения вопроса о правосубъектности лиц либо групп лиц, выполняющих функции таких органов, отдельно он вопроса о правосубъектности муниципального образования.

4. Обоснована возможность инкорпорации (наличия статуса юридического лица) органов местного самоуправления, а также их структурных единиц: необходимость этого обусловлена объективно существующими условиями, которые, преломляясь через инкорпорированность субъекта, предстают в виде атрибутов юридического лица.

5. Сформулирован вывод о том, что применение норм об учреждениях к органам местного самоуправления по аналогии возможно с учетом их специфики как органов публично-правовых образований. Эта специфика обусловлена, прежде всего, системностью органов местного самоуправления, которая влияет на все основные аспекты статуса органов местного самоуправления как юридических лиц.

6. Теоретически обосновано законодательное положение о том, что органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, подлежат государственной регистрации и должны считаться созданными с момента внесения записи об этом в единый государственный реестр юридических лиц.

7. Обосновано положение, согласно которому органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, должны действовать на основании индивидуальных положений о них, подобных по своей правовой природе уставам юридических лиц иной организационно-правовой формы.

8. Сформулированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство касательно статуса органов местного самоуправления как юридических лиц.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в возможности применения сформулированных в нем выводов в последующих теоретических исследованиях, посвященных гражданско-правовому статусу органов местного самоуправления. Выработанные диссертантом подходы могут быть применены при подготовке изменений и дополнений в принятый, но еще в основной своей части не вступивший в законную силу Федеральный Закон от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*. Результаты исследования могут послужить рекомендацией органам местного самоуправления при разработке нормативных правовых актов и их частей, регламентирующих гражданско-правовой статус органов местного самоуправления, а также быть использованы в процессе преподавания учебных курсов по дисциплинам «гражданское право» и «муниципальное право Российской Федерации».

Апробация результатов исследования. Основные положения работы опубликованы в научных трудах соискателя, обсуждены на научных конференциях и на заседаниях кафедры гражданского права и процесса Института государства и права Тюменского государственного университета.

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложения.

* СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются объект и предмет исследования, его цели и задачи, формулируются положения работы, отражающие его новизну, теоретическую и практическую значимость.

Первая глава работы посвящена обоснованию возможности наличия у органов местного самоуправления собственной гражданской правосубъектности, отличной от правосубъектности муниципальных образований. В **первом параграфе** главы органы местного самоуправления рассматриваются с точки зрения дуализма их правового статуса, характеризуются факторы, послужившие причинами возникновения такого дуализма. Первым из таких факторов явилось изменение в период правовой и социально-экономической реформы роли муниципальных образований в экономических и иных имущественных правоотношениях. Данное изменение обусловлено отходом от концепции государства как единого и единственного хозяйствующего субъекта, провозглашением в Конституции РФ свободы экономической деятельности и равенства ее участников, что способствует развитию самостоятельности и инициативы субъектов имущественных отношений. Вследствие названных конституционных новелл муниципальные образования поставлены в равное положение с другими субъектами имущественных отношений, в частности, с юридическими лицами.

Другим фактором, определяющим возникновение дуализма органов местного самоуправления, является законодательное признание органов местного самоуправления юридическими лицами. Такое законодательное регулирование не случайно и обусловлено реально существующей и объективно сложившейся ситуацией, когда органы местного самоуправления

в действительности выступают в гражданских правоотношениях от своего имени в качестве юридических лиц.

Специфика сочетания двух названных групп факторов заключается в том, что муниципальные образования, будучи по своей природе бестелесными субъектами, не способны собственными действиями участвовать в гражданских правоотношениях. В соответствии с принятой действующим законодательством концепцией, муниципальные образования осуществляют гражданские права и несут обязанности в лице органов местного самоуправления. Таким образом, юридически значимые действия органов местного самоуправления в значительном числе случаев являются в силу закона действиями самого муниципального образования. Кроме того, в силу вышеобозначенных причин органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, также совершают собственные юридически значимые действия, тем самым выступая в гражданских правоотношениях от своего имени. Дифференциация действий органов местного самоуправления на их собственные и действия муниципального образования составляет практическую сторону исследуемой проблемы.

Соискатель констатирует факт часто допускаемого в доктрине смешения понятий муниципального образования и органов местного самоуправления и придание статуса юридического лица самим муниципальным образованиям. Так, можно встретить суждения о применении норм ГК РФ, относящихся к муниципальным образованиям, к органам местного самоуправления (Ю.А. Тихомиров). В связи с этим проанализированы предполагаемые причины такого смешения, к которым может относиться, во-первых, неверное истолкование положений ГК РФ, предписывающих subsidiarily применять к регулированию отношений с участием муниципальных образований положения ГК РФ о юридических лицах. Во-вторых, причиной такого смешения может быть механическое перенесение теорий публичного юридического лица из правовых систем

других стран. Однако, как отмечается, даже теория публичного юридического лица, последовательно примененная, не дает оснований для вменения юридической личности муниципальным образованиям. Авторы, употребляющие термин «юридическое лицо» по отношению к муниципальным образованиям, тем не менее, оговариваются, что «юридическое лицо» понимается ими в самом широком смысле, как лицо в глазах закона, как субъект права, не являющийся физическим лицом, но не как юридическое лицо – организация в цивилистическом понимании этого слова. Не находит поддержки вменение юридической личности публичным образованиям и в цивилистической доктрине, в частности, в работах ученых-цивилистов советского периода (М.И. Брагинский, С.Н. Братусь и другие).

Соискателем обоснован вывод о недопустимости смешения понятий муниципального образования и органов местного самоуправления. При этом диссертант опирается как на классическое понятие муниципального образования как местного сообщества, так и на современное определение муниципального образования как конгломерата трех необходимых элементов: территории, населения и органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления являются одним из атрибутов муниципального образования и, как таковые, не могут быть приравнены к самому муниципальному образованию.

Две вышеизложенные посылки составляют мнимое противоречие, которое дает толчок к дальнейшему развитию рассуждений соискателя. С одной стороны, сделан вывод о недопустимости смешения органов местного самоуправления и муниципальных образований, о необходимости их дифференцированного рассмотрения. С другой стороны, органы местного самоуправления являются атрибутом муниципального образования и не подлежат отдельному рассмотрению и, тем более, противопоставлению муниципальному образованию. Названное противоречие разрешено путем моделирования и анализа ситуации, в которой временно отсутствуют

конкретные лица, выполняющие функции того или иного органа местного самоуправления. При этом сам орган местного самоуправления не прекращает существования, поскольку представляет собой, фактически, набор прав, обязанностей и полномочий в сфере местного самоуправления. Формой его существования является действие в данном муниципальном образовании в данное время одного или нескольких нормативных правовых актов, постановляющих учреждение соответствующего органа местного самоуправления и определяющих его компетенцию и полномочия. С учетом этого, конкретные лица или группы лиц, выполняющие функции соответствующих органов местного самоуправления, рассматриваются в качестве иного, второго модуса существования органов местного самоуправления, непосредственно связанного с первым модусом, но анализируемые с другой точки зрения. Формой существования органов местного самоуправления во втором модусе является лицо либо организация, то есть относительно устойчивая группа людей и система социальных связей между ними, проистекающих из принадлежности к данной организации.

Органы местного самоуправления в первом модусе являются атрибутом муниципального образования и не рассматриваются отдельно от него. Также не возможны правоотношения между муниципальным образованием и органом местного самоуправления в первом модусе, что вполне соответствует и общепризнанной в цивилистической науке доктрине о невозможности правоотношений между субъектом и его органом как между частью и целым. Орган местного самоуправления в первом модусе выступает в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования в соответствии со ст. 125 ГК РФ. Относительно органа местного самоуправления в этом модусе невозможна постановка вопроса о его правосубъектности и, следовательно, о статусе юридического лица.

Орган местного самоуправления во втором модусе вступает в правоотношения с муниципальным образованием по поводу осуществления

функций органа местного самоуправления в первом модуле. Относительно органа местного самоуправления в этом модуле возможна постановка вопроса о его собственной правосубъектности и о юридической личности. Помимо осуществления основной своей функции, то есть выполнения функций органа местного самоуправления в первом модуле, орган местного самоуправления во втором модуле может также выступать в гражданских правоотношениях в интересах муниципального образования от собственного имени. Такой вывод делается на основании, во-первых, отсутствия законодательного ограничения на такую деятельность органов местного самоуправления, а во-вторых, методологической посылки о принципиальной возможности действия органа местного самоуправления тем или иным образом в случае, если при этом будут наилучшим образом соблюдены интересы муниципального образования и не нарушены права его контрагентов. В-третьих, органы местного самоуправления могут выступать в гражданских правоотношениях самостоятельно и в собственных интересах в целях обеспечения выполнения двух вышеописанных основных функций, то есть для организации, поддержания и развития собственного функционирования.

С учетом рассмотрения органов местного самоуправления в отдельности от муниципального образования в работе подвергнут анализу характер правовой связи между органом местного самоуправления и муниципальным образованием. Природа такой связи также различна в зависимости от роли органа местного самоуправления в том или ином правоотношении. При выполнении органом местного самоуправления функций органа местного самоуправления в первом модуле, то есть при выступлении от имени муниципального образования в соответствии со ст. 125 ГК РФ, отношения между органом и муниципальным образованием по характеру функций и объему полномочий управомоченного субъекта, порядку наделения такими полномочиями, способам и порядку

осуществления управомоченным субъектом его функций, возможности оперативного вмешательства управомочивающего субъекта в деятельность управомоченного, вопросам ответственности управомоченного субъекта и другим характеристикам наиболее близки к конструкции взаимоотношений юридического лица и лиц, исполняющих функции органов этого юридического лица, с поправкой на публичный характер управомочивающего субъекта. При действии органа местного самоуправления в интересах муниципального образования от своего имени их взаимоотношения строятся по модели комиссии либо агентирования на началах комиссии с учетом тех же поправок. В случае участия органа местного самоуправления в гражданских правоотношениях от своего имени и в своих интересах в целях обеспечения выполнения его основных функций непосредственных правоотношений между ними не возникает, их взаимоотношения строятся на уровне взаимоотношений юридического лица с его учредителем.

Во **втором параграфе** главы анализируются функции органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях через призму их организационно-правовой формы. Подвергнуты развернутому критическому анализу взгляды авторов, считающих органы местного самоуправления учреждениями на том основании, что и те, и другие осуществляют управленческие функции. Диссертантом обоснованы следующие посылки:

- для многих органов местного самоуправления, таких как органы по управлению имуществом, финансовые органы, земельные органы, управление не является основной функцией, такие органы действуют с основной целью по получению доходов местного бюджета; для многих же других органов местного самоуправления является не основной, но неотъемлемой функцией,

- осуществление управленческих функций присуще не только учреждениям, но и юридическим лицам иной организационно-правовой

формы, в связи с чем недостаточно обоснованным представляется вывод о вменении органам местного самоуправления организационно-правовой формы именно учреждений, а не какой-либо иной, для которой характерно осуществление управленческих функций,

- каждый из органов местного самоуправления не осуществляет управления как такового; с учетом определения управления как целенаправленного воздействия на объект управления, которым в рассматриваемом случае является жизнедеятельность муниципального образования, управлением может считаться только деятельность всей системы органов местного самоуправления,

- управление, осуществляемое органами местного самоуправления и управление, осуществляемое учреждениями, суть омонимичные понятия, что объясняется, в том числе, различной отраслевой принадлежностью норм права, оперирующих данными понятиями, в связи с чем они не могут использоваться для связи определяющего и определяемого понятий.

Из указанных посылок сделан вывод о невозможности непосредственного применения организационно-правовой формы учреждения к органам местного самоуправления.

В третьем параграфе первой главы дается критический анализ конструкции «организация, обладающая правами юридического лица» применительно к органам местного самоуправления. Употребление данной конструкции в законодательстве и правоприменительной практике вызвано причинами правоприменительного порядка, в частности – психологической сложностью включения органа местного самоуправления в системы власти-подчинения, обычные для юридических лиц, но не связанные с выполнением органом местного самоуправления его основных функций.

Соискателем сделан вывод об отсутствии достаточных оснований к подмене данной конструкцией доктринально и законодательно разработанной конструкции юридического лица. Вопрос же о включении

инкорпорированных органов местного самоуправления в посторонние ему системы власти-подчинения должен быть разрешен законодателем способом, не связанным с искажением корпоративного статуса органов местного самоуправления. Предложены варианты законодательного решения данного вопроса:

- органы местного самоуправления обладают всеми элементами статуса юридического лица, в том числе включены во все системы власти-подчинения за отдельными, прямо предусмотренными законом исключениями. В этом случае возможна необходимость согласования иерархического уровня контролирующего и контролируемого субъектов с целью исключить ситуации подчиненности или зависимости контролирующего субъекта от контролируемого в рамках одной системы власти-подчинения, а также косвенной зависимости в случае принадлежности контролирующего органа к более низкому уровню иной системы власти-подчинения;

- органы местного самоуправления включаются только в некоторые системы контроля и надзора, которые признаны законом для них необходимыми. При этом контроль и надзор осуществляются в обычных для всех юридических лиц формах с оговорками, приведенными в прошлом абзаце;

- органы местного самоуправления в отличие от всех остальных юридических лиц не входят в обычные системы контроля и надзора в качестве подконтрольных либо поднадзорных субъектов. Такой вариант подразумевает определение тех сфер, в которых контроль либо надзор за органами местного самоуправления как юридическими лицами все-таки необходим, и установление форм такого контроля. К последним могут относиться определенные формы самоконтроля, особые формы внешнего контроля, например, предоставление либо раскрытие определенной информации, все это – сопряженное с установлением ответственности, в том

числе имущественной, должностных лиц органов местного самоуправления и/или иных (вышестоящих) органов местного самоуправления и/или местных бюджетов.

Во **второй главе** работы анализируются элементы юридической личности органов местного самоуправления. **Первый параграф** посвящен обоснованию возможности и определению условий наделения органов местного самоуправления статусом юридического лица. Параграф открывается исходной посылкой о том, что юридическое лицо является категорией, применимой во многих отраслях права, однако только гражданское право ставит своей целью изучение правовой природы юридического лица, в связи с чем анализ условий инкорпорации органов местного самоуправления осуществляется в рамках гражданского права.

Соискателем также делается вывод о возможности применения по аналогии суждений о гражданско-правовом статусе органов государственной власти к органам местного самоуправления. В связи с этим, основу исторического обзора развития учений о гражданско-правовом статусе органов публичной власти составляет анализ гражданско-правовой доктрины советского периода. В этот период были сформулированы и внедрены в законодательство теории, имеющие принципиальное значение для проводимого исследования. В частности, в советский период впервые была введена и получила преобладающее распространение конструкция юридического лица, не являющегося собственником своего имущества. Кроме того, советской правовой наукой был выработан методологический подход, предписывающий находить за каждым правоотношением его экономическую основу. Этот подход с поправкой экономических отношений на общественные отношения, лежащие в основе конкретного правоотношения, применяется диссертантом при анализе исследуемой проблемы. Из методологического аппарата советской цивилистической науки

почерпнута также установка на отыскание персонального субстрата бестелесных субъектов права, в частности, юридических лиц.

Современный период в развитии учений о гражданской правосубъектности органов местного самоуправления характеризуется широким спектром мнений, значительная доля которых сводится к признанию возможности инкорпорации органов местного самоуправления. Отмечается, однако, что в основной своей массе авторы, как поддерживающие данную точку зрения, так и отвергающие ее, обосновывают свои выводы лишь ссылками на действующее законодательство. Представляется же правильным обратный подход, когда правильность законодательного регулирования подтверждается или опровергается теоретическими исследованиями, основанным на анализе социальной и правовой природы рассматриваемого явления.

Проведенное исследование приводит к выводу о принципиальной возможности наличия у органов местного самоуправления, являющихся организациями, гражданской правосубъектности, отличной от правосубъектности самого муниципального образования, и как проявления этой правосубъектности – их инкорпорированности. К наделению органов местного самоуправления – организаций статусом юридического лица имеются все основания, и, вместе с тем, отсутствуют достаточные препятствия.

Орган местного самоуправления, являющийся организацией, должен признаваться юридическим лицом во всех случаях, когда условия его деятельности как по осуществлению основных функций, так и по поддержанию и развитию собственного существования, обуславливают необходимость наличия в его существовании признаков юридического лица. Возможность наличия признака организационного единства представляется в достаточной степени очевидной. Авторы же, отрицающие имущественную обособленность органов местного самоуправления, а также выступление в

гражданских правоотношениях от своего имени, по мнению соискателя, допускают некоторую непоследовательность в своих рассуждениях. Во-первых, необоснованно смешивается имущество, непосредственно используемое органом местного самоуправления для выполнения своих основных функций либо для поддержания и развития своего существования, с одной стороны, и имущество, в отношении которого у органа местного самоуправления существуют полномочия по распоряжению им от имени муниципального образования. Имущественная обособленность возможна только в отношении первой группы имущества. При этом имеет место допускаемая законодателем и доктриной двойная обособленность, когда имущество, принадлежащее муниципальному образованию, в свою очередь обособлено юридическим лицом, в данном случае – органом местного самоуправления.

В отношении органов местного самоуправления отмечается необходимость специфического регулирования процесса наделения их имуществом и контроля за его использованием. Такое регулирование должно учитывать системность и иерархию органов местного самоуправления.

Подвергнуто анализу употребление в отношении прав органа местного самоуправления на имущество термина «нахождение на балансе». Сделан вывод об отсутствии самостоятельного частноправового значения у данного термина, а также выявлены причины его ошибочного употребления в значении права на имущество. Вещное право органов местного самоуправления на используемое ими имущество максимально приближено к праву оперативного управления. Различия, обусловленные правовой природой органов местного самоуправления, сводятся к тому, что органы местного самоуправления владеют, пользуются и в установленных законом пределах распоряжаются переданным им имуществом в соответствии с целями своей деятельности, каковые в гражданско-правовом аспекте были очерчены выше: выполнение функций органов местного самоуправления в

первом модуле, действие в интересах муниципального образования от собственного имени, действие в собственных интересах в целях обеспечения исполнения основных функций. Однако, органы местного самоуправления используют свое имущество не в соответствии с заданиями собственника, а согласно заданиям иных органов местного самоуправления. Ограничения по распоряжению имуществом, характерные для права оперативного управления, могут быть в полной мере распространены и на имущественное право органов местного самоуправления.

Выступление органов местного самоуправления в гражданском обороте от своего имени предполагает наличие собственного интереса, отличного от интереса самого муниципального образования. Интерес органа местного самоуправления заключается в поддержании и развитии уровня его существования. Соблюдение этого интереса также представляет косвенный интерес для муниципального образования (муниципальному образованию выгоднее, когда орган местного самоуправления материально обеспечен для выполнения своих функций и т.п.), однако непосредственно этот интерес принадлежит самому органу местного самоуправления. Обратная идея, последовательно проведенная, привела бы к отрицанию собственного интереса (а следовательно – собственного имени в обороте, следовательно – гражданской правосубъектности и инкорпорированности) у муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, а также у акционерных обществ с преобладающим участием муниципального образования, и далее – у всех организаций, стабильно действующих на территории муниципального образования. С точки зрения соискателя, об интересах органов местного самоуправления следует говорить как о производных, подобно производным вещным правам, что, однако, не лишает их необходимой степени самостоятельности. Также интерес органа местного самоуправления может быть обусловлен участием в гражданских правоотношениях от собственного имени, но при выполнении публичных

функций. Такой интерес не может быть противопоставлен интересам муниципального образования, более того, он только ими и может быть обусловлен.

Аналогично, по мнению диссертанта, должен решаться вопрос о вменении статуса юридического лица структурным подразделениям органов местного самоуправления. Сам по себе факт вхождения в ту или иную структуру в качестве элемента не может быть препятствием для инкорпорации. Возможность же инкорпорации должна определяться необходимостью присутствия в условиях существования соответствующего структурного подразделения признаков юридического лица. Если вопросы как собственного существования, так и выполнения своих основных функций того или иного структурного подразделения целесообразнее решать относительно самостоятельно, выступая при этом от собственного лица, то такому подразделению должен быть вменен статус юридического лица.

Во **втором параграфе** второй главы характеристики органов местного самоуправления как юридических лиц раскрываются через такой их атрибут, как работа исключительно в системе иных органов местного самоуправления. Отмечается, что объем специальной правоспособности органов местного самоуправления определяется выполнением трех охарактеризованных ранее функций, которые, в конечном итоге, сводятся к единой цели: участие в отправлениях местного самоуправления, то есть в управлении жизнедеятельностью муниципального образования.

Диссертантом сделан вывод о возможности применения к органам местного самоуправления норм об учреждении по аналогии с учетом того, что последние осуществляют властные и управленческие функции публичного характера, действуют в системе с иными органами местного самоуправления, могут осуществлять деятельность по извлечению прибыли, если такая прибыль направляется этим же или иным органом местного самоуправления на выполнение общих функций таких органов по

управлению жизнедеятельностью муниципального образования. Две последние особенности в совокупности делают признаки организационно-правовой формы органов местного самоуправления подобной признакам учреждения: как учреждение может осуществлять деятельность по извлечению прибыли, если такая прибыль направляется учреждением на основные цели его деятельности, так и орган местного самоуправления, действующий в системе с иными органами, может осуществлять деятельность по получению доходов, если эти доходы этим или иным органом местного самоуправления направляются на общие цели всей системы органов местного самоуправления.

Соискателем обоснован вывод о том, что органы местного самоуправления должны действовать на основании положений о них, в которых должна содержаться как констатация их инкорпорированности, так и подробности их корпоративного статуса. В тех случаях, когда в пределах одного муниципального образования действуют несколько подобных органов местного самоуправления – юридических лиц, их учредительным документом может быть общее положение. Указанные учредительные документы и вносимые в них изменения должны подлежать государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В третьем параграфе второй главы элементы юридической личности органов местного самоуправления проанализированы с точки зрения их законодательного регулирования в историческом разрезе.

В заключении содержатся обобщения и выводы диссертанта по рассмотренным вопросам.

В приложении предложен проект новой редакции ст. 41 Федерального Закона от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. К вопросу о классификации гражданских правоотношений // Актуальные проблемы юриспруденции: Межвузовский сборник научных статей. Выпуск 4. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета. 1999. С. 102.

2. Характер правовой связи муниципального образования и органов местного самоуправления // Гражданское законодательство и правоприменительная деятельность: проблемы материального права: Материалы научно-практического семинара / Под ред. М.Ф. Лукьяненко. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета. 2002. С. 95.

3. Правосубъектность органов местного самоуправления: взаимодействие доктрины и законодательства (в соавторстве с Никитюком С.В.) // Проблемы современной цивилистической науки: Материалы межрегиональной конференции молодых ученых. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права. 2004. С. 121.

4. Обоснование возможности инкорпорации органов местного самоуправления // Проблемы современной цивилистической науки: Материалы межрегиональной конференции молодых ученых. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права. 2004. С. 90.

5. Являются ли органы местного самоуправления «организациями, обладающими правами юридического лица» // Интеллект-2004: Сборник научных трудов. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права. 2004. С. 132.

6. Роль организационно-правовой формы органов местного самоуправления в процессе защиты прав человека // Разграничение полномочий государственных органов РФ и субъектов РФ в сфере защиты прав граждан: Материалы научно-практической конференции. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права. 2004. С. 69.