

На правах рукописи

Канаев Юрий Николаевич

**ГРАЖДАНСКАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ: СОДЕРЖАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ**

Специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена на кафедре гражданского права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Научный руководитель **Мильков Александр Васильевич**
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права и процесса ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет» Институт сервиса, туризма и дизайна (филиал г. Пятигорск)

Официальные оппоненты **Дойников Игорь Валентинович**
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Бабаков Владимир Алексеевич
кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Ведущая организация **ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»**

Защита состоится 24 декабря 2018 года в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.02, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <https://rgup.ru/?mod=pages&id=5572>

Автореферат разослан «___» _____ 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Т.В. Власова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Осуществление муниципальными образованиями хозяйственной деятельности невозможно без их участия в гражданском обороте. Для этих целей Гражданский кодекс Российской Федерации¹ (далее – ГК РФ) наделил их статусом субъекта гражданского права, участвующего в гражданских правоотношениях на равных началах с иными лицами (п. 1 ст. 124).

Вопрос о гражданской правосубъектности муниципальных образований относится к числу дискуссионных. Это связано в первую очередь с теми особенностями, которые вытекают из правовой природы данных субъектов и их социального назначения и проявляют себя в различных аспектах гражданской правосубъектности муниципальных образований, прежде всего, вещно-правовом и обязательственном.

Проблемным в настоящее время является вопрос определения этих особенностей, а также норм об участии юридических лиц в гражданско-правовых отношениях, применяемых к муниципальным образованиям. Формулировка п. 2 ст. 124 ГК РФ «если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов» означает изъятие из установленного правила о применении к муниципальным образованиям гражданско-правовых норм о юридических лицах. Причем эти изъятия могут быть либо прямо предусмотрены законом, либо вытекать из особенностей рассматриваемых субъектов. Учитывая то обстоятельство, что ГК РФ не определяет эти особенности, существенное значение для теории гражданского права и правоприменительной практики приобретает вопрос, связанный с правильным применением данной нормы права. На законодательном уровне остается открытым вопрос о том, какие нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регу-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 года № 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

лируемых гражданским законодательством, применяются к муниципальным образованиям.

Сегодня в научной среде дискутируются проблемы соотношения норм ГК РФ и норм специального законодательства, регулирующего участие муниципальных образований в гражданском обороте. Так, основной правовой формой участия муниципальных образований в имущественном обороте на сегодняшний день выступают договорные обязательства, правовое регулирование которых осуществляется целым комплексом норм как гражданского, так и предпринимательского права. Особую значимость данное обстоятельство приобретает в условиях становления и развития в России института муниципально-частного партнерства, правовому регулированию которого посвящен Федеральный закон от 13.07.2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Наибольшую актуальность представляют вопросы, связанные с определением отраслевой принадлежности договоров с участием муниципальных образований, особенностей их заключения, наличием у них своих специфических признаков, что, в частности, вызвано проблемой соотношения норм ГК РФ о видах договоров и норм специальных законов, регулирующих вопросы заключения отдельных видов муниципальных договоров (концессионные соглашения, муниципальные контракты и т.д.).

Муниципальные образования во всех случаях непосредственно участвуют в гражданско-правовых отношениях не иначе как через органы местного самоуправления или иных лиц, действующих от имени муниципальных образований и приобретающих для них гражданские права и обязанности. В связи с этим появляется ряд проблем, связанных с соотношением форм уча-

¹ СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

ствия в имущественном обороте муниципальных образований и их органов, наделенных статусом юридического лица, поскольку в этом случае последние также являются самостоятельными субъектами гражданского права и потенциально могут приобретать права и обязанности от своего имени и для себя.

Все эти вопросы имеют принципиальное значение для исследования гражданской правосубъектности муниципальных образований.

Таким образом, исследование гражданской правосубъектности муниципальных образований представляется весьма актуальным и значимым для развития теории и практики гражданского права. Научно-теоретическая и практическая актуальность упомянутых выше вопросов, их недостаточная разработанность и дискуссионность определили выбор темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы. В разное время учеными предпринимались попытки исследования вопросов гражданской правосубъектности муниципальных образований, особенностей ее реализации в отдельных видах гражданских правоотношений.

Общие вопросы гражданской правосубъектности муниципальных образований отражены в диссертационных исследованиях О.А. Камалова «Гражданская правосубъектность муниципальных образований» (Екатеринбург, 2001), О.Ю. Бояровой «Муниципальное образование: особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях» (Саратов, 2002), Н.Н. Колмаковой «Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений» (Волгоград, 2007).

Правосубъектности муниципального образования посвящена монография О.И. Баженовой «Муниципальное образование как субъект права» (М., 2010).

Проблеме участия муниципальных образований в отдельных видах гражданских правоотношениях посвящены кандидатские диссертации

Л.Н. Томиловой «Правовые формы и способы участия муниципального образования в предпринимательской деятельности» (Саратов, 2003), Е.А. Левицкой «Концессионные соглашения в сфере коммунального имущества муниципальных образований» (Ростов-на-Дону, 2008), А.Е. Кирпичева «Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации» (М., 2011). Исследование проблем муниципальной собственности нашло отражение в диссертациях Е.Л. Слепнёва «Право собственности муниципальных образований» (Екатеринбург, 2000), А.В. Камышанского «Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности» (Краснодар, 2009), Л.А. Чердаковой «Осуществление права собственности муниципальными образованиями» (М., 2015) и др.

Вместе с тем, значительное число диссертационных исследований основано на ранее действовавшем законодательстве и практике его применения, в связи с чем они по объективной причине не могут учитывать складывающиеся в настоящее время имущественные отношения с участием муниципальных образований, в том числе активно развивающиеся в последнее время правовые формы сотрудничества муниципальных образований с частным сектором экономики. Кроме того, преобладающее количество работ (в том числе статей, опубликованных в научной периодике), посвящено отдельным вопросам участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях и не носит комплексного характера.

Целью диссертационного исследования является формулирование целостной совокупности выводов о гражданской правосубъектности муниципальных образований, ее содержании и реализации.

Достижение указанной цели обусловило постановку и последовательное решение ряда теоретических и прикладных **задач**:

– определить понятие и место муниципального образования в системе субъектов гражданского права;

- выявить особенности гражданской правосубъектности муниципальных образований;
- охарактеризовать влияние публично-правовой природы на гражданскую правоспособность муниципальных образований;
- исследовать гражданскую дееспособность муниципальных образований и порядок ее реализации;
- охарактеризовать участие органов местного самоуправления в реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований;
- проанализировать гражданско-правовую связь между муниципальным образованием и органами местного самоуправления;
- выявить особенности участия муниципальных образований в вещных правоотношениях;
- проанализировать участие муниципальных образований в договорных обязательствах;
- исследовать гражданско-правовую ответственность муниципальных образований.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы гражданского права, определяющие содержание и особенности реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований, положения доктрины гражданского и предпринимательского права, а также сложившаяся в данной сфере правоприменительная практика.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные (описание, сравнение, анализ и синтез, обобщение, абстрагирование, конкретизация) и частнонаучные (формально-юридический, историко-правовой, метод правового моделирования) методы научного познания.

Теоретическую основу диссертации составили научные труды таких ученых-правоведов, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, В.К. Андреев, В.А. Бабаков, О.И. Баженова, В.А. Белов, М.И. Брагинский, С.Н. Братусь, В.И. Васильев, Я.Р. Веберс, А.В. Винницкий, Н.В. Витрук, В.П. Грибанов, И.В. Дойников, Н.Д. Егоров, В.В. Ершов, О.С. Иоффе, А.Е. Кирпичев, О.А. Красавчиков, О.Е. Кутафин, В.В. Лаптев, А.В. Мильков, И.А. Покровский, Е.А. Суханов, В.М. Сырых, Н.С. Тимофеев, Ю.К. Толстой, Е.А. Флейшиц, В.Е. Чиркин, Г.Ф. Шершеневич и др.

Нормативной базой исследования явились Конституция Российской Федерации, кодексы, иные федеральные законы Российской Федерации; подзаконные правовые акты – указы Президента РФ, постановления Правительства РФ; ведомственные акты органов исполнительной власти; муниципальные нормативные правовые акты.

Эмпирическую базу работы составили: 1) судебная практика Конституционного суда РФ, конституционных судов субъектов РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции за 1997 – 2016 годы; 2) материалы научной периодической печати, правоприменительная практика федеральных органов исполнительной власти; 3) уставы муниципальных образований, иные муниципальные правовые акты; 4) статистические материалы, относящиеся к объекту исследования.

Научная новизна исследования заключается в формулировании целостной совокупности выводов о гражданской правосубъектности муниципальных образований, ее содержании и реализации.

Научная новизна выражена в следующих **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. Определено, что муниципальное образование с точки зрения гражданского права является организацией, созданной для реализации публичного (муниципального) интереса, к которой, по общему правилу, применяются общие принципы и нормы права об участии юридических лиц в гражданских

правоотношениях, а также специальные принципы и нормы права об участии муниципальных образований в гражданских отношениях.

Диссертантом выделены две группы норм права, определяющих участие юридических лиц в гражданских правоотношениях и не подлежащих применению к муниципальным образованиям в силу закона или особенностей данных субъектов: 1) нормы, прямо предусматривающие ограничения участия муниципальных образований в конкретных видах гражданских правоотношений; 2) нормы о юридических лицах, которые не подлежат применению именно в силу особенностей публично-правовой природы муниципальных образований («непоименованные случаи»).

2. Установлено, что гражданская правосубъектность муниципальных образований находится в прямой зависимости от принципов их образования, организации и деятельности в публичной сфере и имеет в связи с этим следующие особенности: 1) наличие ограничений по применению к данным субъектам общих гражданско-правовых норм о юридических лицах; 2) способность выступать в гражданском обороте в предусмотренных законом случаях исключительно в связи с осуществлением органами местного самоуправления публичных функций, не затрагивающих права и интересы соответствующего муниципального образования как участника гражданских правоотношений; 3) способность участвовать в гражданско-правовых отношениях через специально созданные муниципальные юридические лица; 4) наличие особенностей при осуществлении отдельных видов прав (вещных, обязательственных и др.).

Совокупность этих особенностей гражданской правосубъектности муниципальных образований, вытекающих из их публично-правовой природы, позволяет рассматривать их совместно с государственными образованиями (Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации). На этом основании диссертантом выработано предложение о выделении данных пуб-

личных образований в единую правовую категорию особых субъектов гражданского права.

3. Определено, что у муниципальных образований отсутствуют публично-властные полномочия, позволяющие им участвовать в гражданско-правовых отношениях на заведомо неравных началах, что, напротив, характерно для государственных образований в силу таких присущих им публичных качеств, как власть и суверенитет, способных проявляться при участии их в гражданском обороте (право Российской Федерации определять пределы гражданской правоспособности (как собственной, так и всех остальных участников оборота); наличие у Российской Федерации и ее субъектов иммунитета в сфере гражданско-правовой ответственности).

4. Выделены три формы реализации гражданской дееспособности муниципального образования: 1) через органы местного самоуправления, действующие в гражданских правоотношениях в рамках их компетенции; 2) через юридических лиц и граждан, действующих от имени муниципального образования на основании его специального поручения; 3) через отдельных юридических лиц, действующих от имени муниципального образования в силу прямого указания закона. В последнем случае для приобретения и осуществления гражданских прав и обязанностей муниципального образования не требуется специального акта; муниципальное образование осуществляет свою гражданскую дееспособность, минуя органы местного самоуправления.

5. Диссертантом предложено деление гражданских правоотношений с участием органов местного самоуправления, являющихся юридическими лицами, на два вида: 1) внешние гражданско-правовые отношения, в которых органы местного самоуправления участвуют исключительно от имени муниципального образования (в том числе отношения, связанные с закупкой товара, работы, услуги для обеспечения муниципальных нужд); 2) гражданско-правовые отношения (вещные, обязательственные), складывающиеся внутри соответствующего муниципального образования, в которых органы местного

самоуправления участвуют от своего имени (внутренние отношения в муниципальном образовании).

6. Установлено, что отдельные органы местного самоуправления могут наделяться правами юридического лица и в связи с этим являться самостоятельными субъектами гражданского права. В этом случае правовую связь между муниципальным образованием и указанными органами местного самоуправления предложено квалифицировать как законное представительство.

7. Особенности участия муниципальных образований в вещных правоотношениях являются: 1) специальные способы приобретения права собственности, которые могут различаться в зависимости от типа муниципального образования; 2) специальные способы прекращения права собственности; 3) специфические способы осуществления права собственности (осуществление правомочий собственника в установленных законом случаях непосредственно населением муниципального образования (например, сходом граждан) и др.); 4) наличие отдельных видов имущества, которые могут находиться только в собственности муниципальных образований; 5) целевое назначение муниципального имущества, ограниченное законом.

8. Выявлены следующие особенности реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований в договорных обязательствах: 1) наличие отдельных обязательств, одной стороной которых обязательно должно выступать муниципальное образование; 2) тесная связь с муниципальной собственностью; 3) обязательное наличие публично-правовой цели, а также мотива в составе сделки, направленных на реализацию интересов населения муниципального образования; 4) особый порядок заключения большинства договоров, требующий проведения определенных конкурентных процедур, предшествующих заключению договора; 5) осуществление правового регулирования ряда договорных обязательств в рамках специальных законов, предусматривающих собственный специальный правовой режим ве-

дения предпринимательской деятельности, к которому нормы гражданского законодательства применяются субсидиарно, а в некоторых случаях не применяются совсем.

9. Диссертантом выработано предложение о применении к договорным обязательствам, исполняемым муниципальными образованиями на профессиональной основе (муниципальные контракты, концессионные соглашения, муниципальные займы, договоры аренды муниципального имущества и др.), принципов и норм гражданского права об обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе положений о безвиновной гражданско-правовой ответственности.

На основании проведенного научного исследования сформулировано следующее **предложение по совершенствованию норм гражданского права:**

1. Дополнить норму права, закрепленную в п. 2 ст. 125 ГК РФ, положением следующего содержания: «Органы местного самоуправления, которые в соответствии с законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, могут участвовать от своего имени в регулируемых гражданским законодательством отношениях с муниципальным образованием (при передаче имущества в оперативное управление, безвозмездное пользование и др.), а также отношениях между собой».

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что содержащиеся в нем положения и выводы дополняют и развивают гражданско-правовую науку в части понимания природы муниципальных образований как субъектов гражданского права, особенностей их гражданско-правового положения и могут служить теоретической основой для дальнейших цивилистических исследований в данном направлении.

Практическая значимость диссертации состоит в возможности использования полученных выводов и сформулированных на их основе предложений в процессе законотворческой и правоприменительной деятельности,

а также в практической деятельности муниципальных образований. Содержащиеся в настоящей работе положения и выводы могут быть использованы в учебных целях в процессе преподавания учебных курсов по гражданскому праву.

Апробация работы. Основные выводы диссертационного исследования изложены автором в опубликованных работах, а также докладах на научно-практических конференциях: IV научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых на тему: «Общетеоретические и отраслевые проблемы российского правосудия» (Москва, 19 марта 2013), V Всероссийской научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых на тему: «Конкретизация права: проблемы теории и практики» (Москва, 13 мая 2014).

Результаты диссертационного исследования использовались в учебном процессе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Структура и содержание работы определяются целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновываются актуальность темы исследования, степень ее разработанности, определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, методологическая и теоретическая основы исследования. Раскрывается научная новизна исследования, теоретическая и практическая значимость полученных результатов. Формулируются положения, выносимые на защиту, а также приводятся данные об апробации результатов исследования.

Глава первая «Общие положения о гражданской правосубъектности муниципальных образований» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «*Понятие, содержание и виды гражданской правосубъектности*» рассматриваются представленные в общетеоретической и цивилистической литературе взгляды на понятие гражданской правосубъектности, ее содержание и виды. По результатам исследования сделан вывод, что гражданская правосубъектность представляет собой признанную законом (государством) за лицом способность быть субъектом гражданского права на основании имеющихся у него естественных и социально-значимых свойств и качеств и исходя из целесообразности такого признания.

Элементами гражданской правосубъектности выступают правоспособность и дееспособность. При этом в отношении таких субъектов гражданского права, как юридические лица и публично-правовые образования, указанные составные части их правосубъектности в гражданских правоотношениях находятся в единстве и связаны между собой во времени.

Указывается, что общая правосубъектность предоставляет возможность лицу участвовать в любых гражданских правоотношениях. Специальная же правосубъектность основывается на том, что лицо может иметь только лишь те субъективные права и юридические обязанности, которые соответствуют целям его деятельности, ради достижения которых такое лицо создано. Соот-

ветственно, круг гражданских правоотношений для лиц со специальной правосубъектностью является заведомо ограниченным.

Определено, что объективная необходимость осуществления местным самоуправлением возложенных на него социально-экономических функций по обеспечению решения вопросов местного значения является той макросоциальной предпосылкой (условием), благодаря которой правопорядок полагает возможным и целесообразным признать муниципальное образование субъектом гражданского права для самостоятельного его участия в гражданско-правовых отношениях в целях реализации муниципального интереса, содержание которого составляют осознанные жизненно важные потребности местного сообщества в обеспечении подходящих условий для совместной жизнедеятельности.

Содержание гражданской правосубъектности муниципального образования характеризуется единством правоспособности и дееспособности, юридически связанных между собой по моменту возникновения и прекращения. Субъектами формирования воли данного публичного образования являются, прежде всего, органы местного самоуправления, которые также выступают субъектами непосредственного изъявления такой воли вовне, в отношениях с другими участниками гражданского оборота. В отдельных случаях субъектом формирования воли муниципального образования может быть само его население.

Во втором параграфе «Формы права, регулирующие общественные отношения, связанные с реализацией гражданской правосубъектности муниципальных образований» рассматривается система форм права, регулирующих участие муниципальных образований в гражданском обороте. Делается акцент на изучении нормативных правовых актов, а также такого элемента форм международного и российского гражданского права, как принципы права.

В работе особое внимание уделено проблеме соотношения норм ГК РФ и норм специальных федеральных законов, регулирующих отношения в сфере экономического сотрудничества муниципальных образований с частными лицами, обусловленной наличием коллизий между отдельными нормами ГК РФ и других федеральных законов, а также отсутствием юридического механизма, обеспечивающего применение нормы п. 2 ст. 3 ГК РФ в других федеральных законах. Делается вывод об имеющемся приоритете норм специальных федеральных законов перед нормами ГК РФ, несмотря на закрепленное законом правило о том, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать последнему (п. 2 ст. 3 ГК РФ), а также о наличии отдельных законов, имеющих самостоятельный, обособленный от гражданского законодательства характер.

Установлено, что отдельные нормы, регулирующие порядок участия муниципальных образований в гражданском обороте, могут содержаться и в муниципальных нормативных правовых актах, являющихся результатом нормотворческой деятельности субъектов местного самоуправления (определение порядка и условий приватизации муниципального имущества, целей, условий и порядка деятельности муниципальных предприятий и учреждений, регулирование отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и др.).

В третьем параграфе «Понятие муниципального образования и его место в системе субъектов гражданского права» представлена общая характеристика муниципального образования как субъекта гражданского права.

По итогам исследования сделан вывод, что муниципальное образование с точки зрения гражданского права является организацией, созданной для реализации публичного (муниципального) интереса, к которой, по общему правилу, применяются общие принципы и нормы права об участии юридических лиц в гражданских правоотношениях, а также специальные прин-

ципы и нормы права об участии муниципальных образований в гражданских отношениях.

В диссертации рассмотрена имеющая существенное значение для теории гражданского права и правоприменительной практики проблема применения п. 2 ст. 124 ГК РФ, связанная с определением особенностей муниципальных образований, а также норм об участии юридических лиц в гражданско-правовых отношениях, которые не подлежат применению к муниципальным образованиям в силу закона или особенностей данных субъектов. На основе анализа положений действующего законодательства, правоприменительного и доктринального подхода к толкованию п. 2 ст. 124 ГК РФ, с учетом конституционно-правового смысла указанной нормы, установленного Конституционным Судом РФ, и правовых позиций высших судебных инстанций выделены две группы норм права, определяющих участие юридических лиц в гражданских правоотношениях и не подлежащих применению к муниципальным образованиям в силу закона или особенностей данных субъектов: 1) нормы, прямо предусматривающие ограничения участия муниципальных образований в конкретных видах гражданских правоотношений; 2) нормы о юридических лицах, которые не подлежат применению именно в силу особенностей публично-правовой природы муниципальных образований («непоименованные случаи»).

Гражданская правосубъектность муниципальных образований находится в прямой зависимости от принципов их образования, организации и деятельности в публичной сфере и имеет в связи с этим особенности, которые заключаются, во-первых, в наличии ограничений по применению к данным субъектам общих гражданско-правовых норм о юридических лицах. Во-вторых, в гражданском обороте муниципальные образования могут выступать не только как непосредственные субъекты гражданских правоотношений (вещных, обязательственных, корпоративных и т.д.), но и в предусмотренных законом случаях также исключительно в связи с осуществлением их

органами публичных функций, не затрагивающих права и интересы соответствующего муниципального образования как участника гражданских правоотношений. Эта особенность обуславливает необходимость дифференцированного подхода для характеристики участия муниципальных образований в гражданско-правовых отношениях. В-третьих, в гражданских правоотношениях муниципальные образования могут участвовать через специально созданные муниципальные юридические лица, действующие от своего имени и приобретающие права и обязанности для себя. В-четвертых, в отношении муниципальных образований законом предусмотрены особенности осуществления отдельных видов прав (вещных, обязательственных и др.). Совокупность этих особенностей гражданской правосубъектности муниципальных образований, вытекающих из их публично-правовой природы, позволяет рассматривать их совместно с государственными образованиями. На этом основании выработано предложение о выделении данных публичных образований в единую правовую категорию особых субъектов гражданского права.

В результате проведенного анализа выявлено существенное различие в гражданской правосубъектности муниципальных и государственных образований, обусловленное такими присущими государству публичными свойствами, как власть и суверенитет, которые могут проявляться при участии его в гражданских правоотношениях: 1) право Российской Федерации устанавливать пределы гражданской правоспособности (как собственной, так и всех остальных участников оборота); 2) наличие у Российской Федерации и ее субъектов иммунитета в сфере гражданско-правовой ответственности. Эти признаки государственных образований свидетельствуют об их исключительном гражданско-правовом статусе. В отличие от них у муниципальных образований отсутствуют указанные публично-властные правомочия, которые позволяли бы им участвовать в отношениях, регулируемых гражданским правом, на заведомо неравных началах. По действующему законодательству муниципальные образования, в отличие от Российской Федерации и ее субъ-

ектов, лишены возможности в одностороннем порядке посредством публичной власти влиять на частные права граждан и юридических лиц. Полномочия органов местного самоуправления, направленные на прекращение гражданских прав частных лиц, ограничиваются установленной законом необходимостью соблюдения данными органами судебного порядка и (или) правом граждан и юридических лиц на обжалование (оспаривание) тех или иных юридически значимых решений (актов) органов местного самоуправления в судебном порядке.

По тексту указанного параграфа были подвергнуты критике тезис о том, что муниципальное образование является разновидностью юридического лица, а также позиция некоторых исследователей об определении правового статуса муниципального образования через конструкцию «юридическое лицо публичного права». Сделан вывод, что несмотря на наличие у муниципального образования всех существенных признаков юридического лица, а также историческую взаимосвязь данных субъектов, муниципальное образование не следует рассматривать в качестве его разновидности, поскольку иное противоречило бы правовой природе и социальному назначению муниципального образования как публично-властного субъекта. Конструкция же юридического лица публичного права является допустимой лишь в тех правовых системах, где существует возможность деления юридических лиц по отраслевому принципу. В России же правовое положение отдельных видов юридических лиц, определяемое специальным законодательством, основано на положениях ГК РФ. Все юридические лица участвуют в отношениях, регулируемых как отраслями, относимыми к частному праву, так и отраслями, относимыми к публичному праву.

Глава вторая «Содержание гражданской правосубъектности муниципальных образований» содержит два параграфа.

Первый параграф «Гражданская правоспособность муниципальных образований и пределы осуществления их гражданских прав» посвящен ис-

следованию гражданской правоспособности муниципальных образований, а также пределов осуществления их гражданских прав. В результате проведенного анализа установлено, что муниципальные образования обладают специальной правоспособностью, содержание которой составляет способность иметь допускаемые объективным правом гражданские права и обязанности, соответствующие публичной цели деятельности данных образований – удовлетворение основных жизненных потребностей местного сообщества.

Отмечено, что пределы осуществления гражданских прав для муниципальных образований устанавливаются законом и уставом муниципального образования. Так, муниципальное образование может осуществлять отдельные обязательственные права только с согласия антимонопольного органа. Заключать договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества, муниципальное образование по общему правилу может только по результатам проведения конкурентных процедур. Уставом муниципального образования должен быть определен перечень вопросов местного значения, к которым, в частности, относится проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка и др.

Цель деятельности муниципального образования является критерием оценки допустимых пределов осуществления им своих гражданских прав, а также определяет особенности их реализации.

В работе последовательно оспариваются аргументы в пользу тезиса о вспомогательном характере гражданской правоспособности муниципального образования и доказывается, что данная позиция противоречит правовой природе и социальному назначению муниципального образования. Поскольку правовая природа муниципальных образований имеет двойственный характер (они являются и публично-властными, и хозяйствующими субъектами), для способов решения вопросов местного значения характерно сочетание как властно-управленческих, так и хозяйственно-экономических начал,

определяющее особенности правоспособности муниципальных образований. Участие муниципальных образований и в публичных правоотношениях, и в частноправовых отношениях тем самым опосредует одну и ту же цель их деятельности – обеспечение надлежащих условий функционирования местного сообщества. Достижение этой цели, в свою очередь, требует от муниципальных образований активного осуществления хозяйственной деятельности. В этой связи в силу своего положения в структуре социального самоуправления хозяйственно-экономические задачи муниципальных образований, реализуемые в том числе путем использования гражданско-правового инструментария, выходят на передний план и образуют основной смысл муниципальной самоорганизации. По этой причине вопрос о приоритете того или иного способа достижения вышеуказанной цели (публично- или же частно-правового) является некорректным и необоснованным в контексте того функционального назначения, которое призвано выполнять на сегодняшний день муниципальное образование как сложная социально-экономическая система.

Во втором параграфе «Гражданская дееспособность муниципальных образований и порядок ее реализации» исследуется гражданская дееспособность муниципальных образований и раскрывается порядок ее реализации органами местного самоуправления и иными лицами, действующими от их имени и приобретающих для них гражданские права и обязанности.

Определено, что гражданская дееспособность муниципального образования реализуется в следующих формах: 1) через органы местного самоуправления, действующие в гражданских правоотношениях в рамках их компетенции; 2) через юридических лиц и граждан, действующих от имени муниципального образования на основании его специального поручения; 3) через отдельных юридических лиц, действующих от имени муниципального образования в силу прямого указания закона. В последнем случае для приобретения и осуществления гражданских прав и обязанностей муниципального

образования не требуется специального акта; муниципальное образование осуществляет свою гражданскую дееспособность, минуя органы местного самоуправления.

Гражданская дееспособность муниципального образования по общему правилу реализуется через органы местного самоуправления, действующие в гражданских правоотношениях в рамках установленной компетенции. Действия указанных органов, совершенные в пределах их компетенции, являются действиями самого муниципального образования.

Компетенция отражает тот объем функциональных возможностей, который признается гражданским законодательством за муниципальными образованиями. Она используется для распределения полномочий между органами местного самоуправления по предметам ведения в целях реализации субъективных гражданских прав и обязанностей муниципального образования, составляющих содержание его гражданской правоспособности. Посредством компетенции тем самым осуществляются и исполняются гражданские права и обязанности, принадлежащие в силу закона муниципальному образованию.

Компетенция органов муниципальной власти содержит в себе систему полномочий, необходимых для решения задач, стоящих перед местным самоуправлением, по предметам ведения, установленным законом. К числу полномочий, реализуемых указанными органами в гражданском обороте от имени муниципального образования, относится, прежде всего, управление муниципальной собственностью путем осуществления правомочий собственника, полномочия по созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, полномочия по изъятию в установленном порядке земельных участков для муниципальных нужд, отчуждению зданий, сооружений, помещений, расположенных в таких зданиях, сооружениях, объектов незавершенного строительства в связи с изъятием земельного

участка для муниципальных нужд, полномочия по наследованию выморочного имущества и др.

В диссертации подвергается сомнению высказанная в литературе точка зрения о том, что правовая природа согласия органа местного самоуправления от имени муниципального образования на совершение сделок в отношении имущественных комплексов субъектов хозяйственного ведения и оперативного управления имеет сходные черты с односторонней сделкой. Односторонняя сделка создает обязанности для лица, совершившего сделку. Если же квалифицировать эти действия органа местного самоуправления как одностороннюю сделку, то бюджетное учреждение или унитарное предприятие вправе требовать ее исполнения от органа, давшего такое согласие. В связи с этим действия муниципальных органов, в которых выражено их согласие на совершение сделок в отношении имущества, переданного в хозяйственное ведение или оперативное управление муниципальным предприятиям или учреждениям соответственно, следует квалифицировать как административный акт управления муниципальной собственностью, который является необходимым юридическим фактом, без которого невозможно возникновение соответствующего обязательства. В этом смысле указанные субъекты не обладают автономией воли в полной мере при совершении названных сделок. Она детерминируется управленческими актами органов местного самоуправления, осуществляющих функции и полномочия учредителя.

Высказаны аргументы в пользу того, что органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, могут участвовать в гражданском обороте не только исключительно от имени соответствующего муниципального образования, но и от собственного имени, поскольку их гражданская правоспособность содержит в себе как вещно-правовой (субъекты ограниченных вещных прав), так и обязательственный (субъекты обязательственных прав) элементы.

Показано, что внутренние отношения в муниципальном образовании по своему существу могут быть отношениями между самостоятельными субъектами гражданского права – органами местного самоуправления, являющимися юридическими лицами. Последние действуют от своего имени в гражданско-правовых отношениях, складывающихся внутри соответствующего муниципального образования. В остальных же, внешних отношениях, в том числе связанных с закупкой товара, работы, услуги для обеспечения муниципальных нужд, они выступают исключительно от имени муниципального образования. В этой связи предложено деление гражданских правоотношений с участием органов местного самоуправления, являющихся юридическими лицами, на два вида: 1) внешние гражданско-правовые отношения, в которых органы местного самоуправления участвуют исключительно от имени муниципального образования (в том числе отношения, связанные с закупкой товара, работы, услуги для обеспечения муниципальных нужд); 2) гражданско-правовые отношения (вещные, обязательственные), складывающиеся внутри соответствующего муниципального образования, в которых органы местного самоуправления участвуют от своего имени (внутренние отношения в муниципальном образовании). Кроме того, высказано предложение о дополнении нормы права, закрепленной в п. 2 ст. 125 ГК РФ, положением следующего содержания: «Органы местного самоуправления, которые в соответствии с законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, могут участвовать от своего имени в регулируемых гражданским законодательством отношениях с муниципальным образованием (при передаче имущества в оперативное управление, безвозмездное пользование и др.), а также отношениях между собой».

Обосновано, что предусмотренные в законе формулировки «обладают правами юридического лица», «наделяются правами юридического лица», являются технико-юридическим приемом, и смысл их не следует понимать буквально, поскольку правовой статус любого юридического лица предпола-

гает наличие не только прав, но и обязанностей. Использование законодателем данного приема позволяет констатировать, во-первых, сугубо практический характер участия органов местного самоуправления в имущественном обороте, и, во-вторых, соблюдение антимонопольного запрета на совмещение функций органов публичной власти и функций хозяйствующих субъектов. Придание же органам муниципального образования статуса казенного учреждения свидетельствует лишь о том, что законодатель избрал именно эту организационно-правовую форму как наиболее близкую к ним конструкцию по выполняемым ими функциям управления.

Сделан вывод о необходимости квалификации правовой связи, имеющейся между муниципальным образованием и органами местного самоуправления, наделенными правами юридического лица, как представительства в силу закона. Данный вывод обоснован тем, что, во-первых, муниципальное образование по общему правилу реализует свою гражданскую дееспособность через органы местного самоуправления в силу закона; во-вторых, юридически значимые действия последних должны быть совершены от имени и в интересах муниципального образования в пределах компетенции, установленной законом, иными правовыми актами и уставом муниципального образования; в-третьих, органы местного самоуправления, наделенные правами юридического лица, являются самостоятельными субъектами гражданского права.

Глава третья «Особенности реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований в отдельных видах гражданских правоотношений» включает три параграфа.

В первом параграфе «Понятие муниципальной собственности. Особенности участия муниципальных образований в вещных правоотношениях» излагаются особенности муниципальных образований как субъектов права собственности.

Формулируется общий вывод о том, что муниципальная собственность представляет собой комплексный правовой институт, регулирующий отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, принадлежащим муниципальным образованиям. Будучи самостоятельной формой публичной собственности, она призвана обеспечивать решение вопросов местного значения, иных вопросов в соответствии с законом, а также осуществление в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Установлено, что право муниципальной собственности в субъективном смысле представляет собой принадлежащее муниципальному образованию право собственности, пределы осуществления которого определяются строго целевым характером использования имущества – для решения вопросов местного значения, иных вопросов в соответствии с законом, а также осуществления отдельных государственных полномочий. Его содержание составляют принадлежащие муниципальному образованию правомочия владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Дана правовая оценка высказанным в науке точкам зрения об отличном от указанной триады содержании права муниципальной собственности (управление и контроль). Указывается, что такие действия в отношении муниципального имущества, как управление и контроль, являются полномочиями органов местного самоуправления и входят в содержание их компетенции. Данные полномочия осуществляются в пределах правомочий собственника муниципального имущества, которым в силу закона является муниципальное образование, и призваны реализовываться их в рамках имеющейся у органов местного самоуправления компетенции. В связи с этим представляется излишним включать в содержание права муниципальной собственности разнопорядковые элементы (правомочия владения, пользования и распоряжения, с одной стороны, и полномочия управления и контроля, с другой). Его

содержание самодостаточно и в полной мере соответствует закреплённому в ГК РФ содержанию права собственности.

Отмечено, что на муниципальные образования не распространяются такие способы приобретения права собственности, как реквизиция, конфискация, национализация, характерные для права собственности государства. При этом праву муниципальной собственности присущи свои специфические способы приобретения (например, наследование по закону отдельных видов выморочного имущества).

Выявлено наличие различий в способах приобретения права собственности не только между государственными и муниципальными образованиями, но и между разными типами муниципальных образований.

Проведенный анализ позволил выделить следующие особенности участия муниципальных образований в вещных правоотношениях: 1) специальные способы приобретения права собственности, которые могут различаться в зависимости от типа муниципального образования; 2) специальные способы прекращения права собственности (приватизация муниципального имущества и др.); 3) специфические способы осуществления права собственности (передача имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления специально созданным юридическим лицам; осуществление правомочий собственника в установленных законом случаях непосредственно населением муниципального образования (например, сходом граждан) и др.); 4) наличие отдельных видов имущества, которые могут находиться только в собственности муниципальных образований; 5) целевое назначение муниципального имущества, ограниченное законом.

Второй параграф «Участие муниципальных образований в договорных обязательствах» посвящен анализу особенностей реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований в договорных обязательствах.

Одной из важных научно-практических проблем является определение отраслевой принадлежности отдельных видов договорных обязательств с участием муниципальных образований. В диссертации оцениваются различные точки зрения, высказанные в науке относительно правовой природы таких специфических договорных конструкций, как концессионное соглашение, соглашение о создании особой экономической зоны, в результате чего делается ряд выводов.

Решение проблемы определения правовой природы концессионного соглашения видится в необходимости изначального разграничения концессионного соглашения как юридического факта (сделки), являющегося одним из оснований возникновения концессионного правоотношения (обязательства), и его юридического результата – концессионного обязательства. Доказывается, что концессионное соглашение по российскому законодательству как юридический факт представляет собой по своему предмету, очерченному в законе, смешанный гражданско-правовой договор, сочетающий элементы различных договоров и устанавливающий наравне с другими юридическими фактами концессионное обязательство. Последнее же, являясь результатом сложного юридического состава, носит комплексный характер, что проявляется в наличии у него как частноправовых, так и публичных элементов, выходящих за сферу гражданско-правового регулирования. Именно сочетание этих элементов в правовом режиме концессионного обязательства и позволяет утверждать о его межотраслевом существовании.

Относительно соглашения о создании особой экономической зоны делается вывод о его организационно-управленческом характере, поскольку его цель заключается в создании необходимых условий для осуществления предпринимательской деятельности. В нем имеются элементы, не свойственные обычным гражданско-правовым обязательствам (например, делегирование полномочий по управлению и распоряжению долгом, делегирование полно-

мочий по управлению и распоряжению муниципальной собственностью и др.).

По результатам исследования сделан вывод, что при реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований в договорных обязательствах имеют место следующие особенности: 1) наличие договоров, одной стороной которых обязательно должно быть муниципальное образование (муниципальный контракт, договор купли-продажи муниципального имущества в порядке приватизации и др.); 2) тесная связь с муниципальной собственностью; 3) обязательное наличие публично-правовой цели, а также мотива в составе сделки, направленных на реализацию интересов населения муниципального образования; 4) особый порядок заключения большинства договоров, который состоит в необходимости проведения определенных конкурентных процедур, предшествующих заключению того или иного договора; 5) осуществление правового регулирования ряда договорных обязательств в рамках специальных законов, предусматривающих собственный специальный правовой режим ведения предпринимательской деятельности, к которому нормы гражданского законодательства применяются субсидиарно (например, правовой режим концессионных соглашений), а в некоторых случаях не применяются совсем (например, правовой режим особых экономических зон).

В третьем параграфе «Гражданско-правовая ответственность муниципальных образований» рассматриваются особенности муниципальных образований как субъектов гражданско-правовой ответственности.

Формулируется вывод о том, что муниципальные образования могут быть субъектами как внедоговорной, так и договорной ответственности. В случаях, предусмотренных законом, муниципальное образование может выступать субъектом субсидиарной ответственности.

Гражданско-правовая ответственность муниципальных образований может быть непосредственной (ответственность по обязательствам муници-

пальных образований, когда они несут ответственность имуществом, входящим в состав муниципальной казны) и опосредованной (ответственность муниципальных образований по обязательствам созданных ими юридических лиц за счет имущества, закрепленного за указанными лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления).

По тексту указанного параграфа обосновано, что в тех случаях, когда муниципальные образования осуществляют деятельность по исполнению договорных обязательств на профессиональной основе (муниципальные контракты, концессионные соглашения, муниципальные займы, договоры аренды муниципального имущества и др.), к этим обязательствам необходимо применять принципы и нормы гражданского права об обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе положения о безвиновной гражданско-правовой ответственности.

Выявлено, что специфика гражданско-правовой ответственности муниципальных образований, позволяющая выделить их из числа иных публично-правовых образований, состоит в том, что, во-первых, объектный состав имущества, который может принадлежать муниципальным образованиям и на который не может быть обращено взыскание, значительно уже, чем у государства. Прежде всего, это касается тех объектов, которые изъяты из оборота и находятся в федеральной собственности. Во-вторых, существенной особенностью гражданско-правовой ответственности муниципальных образований, отличающей их от государственных образований – Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, является отсутствие у них иммунитета, который позволял бы не принимать без их согласия какие-либо меры принудительного характера в отношении муниципального имущества.

В *заключении* излагаются наиболее важные выводы, обоснованные в диссертации.

Основные положения диссертации опубликованы:**I. В рецензируемых научных изданиях, рекомендованных
Высшей аттестационной комиссией при Министерстве
образования и науки Российской Федерации:**

1. Канаев, Ю.Н. Особый гражданско-правовой статус муниципальных образований: критический очерк / Ю.Н. Канаев // Закон и право. – 2015. – № 6. – С. 77-80 (0,32 п.л.).
2. Канаев, Ю.Н. Муниципальные образования как юридические лица в системе субъектов гражданского права / Ю.Н. Канаев // Закон и право. – 2015. – № 7. – С. 79-83 (0,47 п.л.).
3. Канаев, Ю.Н. Концессионные соглашения муниципальных образований и их отраслевая принадлежность: вопросы теории и практики / Ю.Н. Канаев // Местное право. – 2015. – № 3. – С. 13-20 (0,74 п.л.).
4. Канаев, Ю.Н. Особенности гражданско-правовой ответственности муниципальных образований / Ю.Н. Канаев // Местное право. – 2018. – № 1. – С. 37-42 (0,51 п.л.).
5. Канаев, Ю.Н. О некоторых проблемах передачи государственного имущества в собственность муниципальных образований / Ю.Н. Канаев // Местное право. – 2018. – № 2. – С. 23-28 (0,46 п.л.).

II. Работы в иных научных изданиях:

6. Канаев, Ю.Н. Специальная правоспособность муниципальных образований / Ю.Н. Канаев // Материалы V Всероссийской научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Конкретизация права: проблемы теории и практики» (13 мая 2014 г.) / отв. ред. В.М. Сырых, В.Н. Власенко. – М.: РГУП, 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM) (0,35 п.л.). // ISBN 978-5-93916-457-3. УДК 340, ББК 67.0, К64.

7. Канаев, Ю.Н. К вопросу о гражданской правосубъектности органов местного самоуправления со статусом юридического лица / Ю.Н. Канаев // Материалы IV научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Общетеоретические и отраслевые проблемы российского правосудия» 19 марта 2013 г., Российская академия правосудия. (0,26 п.л.) // CD-диск. Научная работа аспирантов и студентов (по итогам конференций) 2012 – 2014. ISBN 978-5-93916-438-2. Российский государственный университет правосудия. УДК 340;342.56, ББК 67; 67.71, П. 68.