

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, доцент
Мильков Александр Васильевич

Москва – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГРАЖДАНСКОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	14
§ 1.1. Понятие, содержание и виды гражданской правосубъектности.....	14
§ 1.2. Формы права, регулирующие общественные отношения, связанные с реализацией гражданской правосубъектности муниципальных образований	31
§ 1.3. Понятие муниципального образования и его место в системе субъектов гражданского права	45
ГЛАВА II. СОДЕРЖАНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	83
§ 2.1. Гражданская правоспособность муниципальных образований и пределы осуществления их гражданских прав	83
§ 2.2. Гражданская дееспособность муниципальных образований и порядок ее реализации	93
ГЛАВА III. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ОТДЕЛЬНЫХ ВИДАХ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ...	117
§ 3.1. Понятие муниципальной собственности. Особенности участия муниципальных образований в вещных правоотношениях	117
§ 3.2. Участие муниципальных образований в договорных обязательствах	137
§ 3.3. Гражданско-правовая ответственность муниципальных образований	155
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	170
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	174
Нормативные правовые акты	174
Акты судебных органов.....	179
Монографии и учебные издания.....	185

ВВЕДЕНИЕ

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 участия в имущественном обороте муниципальных образований и их органов,

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

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 правоотношений посвящены кандидатские диссертации Л.Н. Томиловой «Правовые формы и способы участия муниципального обра-

зования 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 публичных 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 ведения 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. Содержит

жащиеся 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.

ГЛАВА I.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГРАЖДАНСКОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

§ 1.1. Понятие, содержание и виды гражданской правосубъектности

Как верно заметил в свое время выдающийся ученый-цивилист И.А. Покровский, «для осуществления той свободы и инициативы, которая составляет основную задачу гражданского права, ... субъектам прав предоставляются так называемые субъективные права (например, право собственности, право требования и т.д.), общая сущность которых заключается в известной юридически обеспеченной возможности действовать по своему желанию... Не будучи юридической личностью, т.е. субъектом прав, и не обладая субъективными правами, личность физическая, т.е. индивид, никогда не могла бы явиться полным господином своих сил и способностей, никогда не могла бы стать необходимым действенным агентом культурного и экономического прогресса»¹. Приведенная цитата позволяет в полной мере оценить то значение, которое придается лицу как субъекту права, его неотъемлемым и признаваемым государством социально-значимым свойствам и качествам как юридической личности, способной реализовывать в повседневной жизни собственную волю, проявлять частную инициативу и удовлетворять за счет этого необходимые жизненные потребности.

Субъектом права является лицо, которое обладает правосубъектностью². Таким образом, категория субъекта права органически связана с понятием правосубъектности.

В советской юридической науке существовала точка зрения, согласно которой понятие «правосубъектность» не следует использовать ввиду того,

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. 6-е изд., стереотип. М.: Статут, 2013. С. 108-109.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. - М.: Проспект, 2009. С. 380.

что оно усложняет и без того сложные вопросы и приводит к новым излишним дискуссиям¹, и что действующее законодательство такого понятия не дает². Но, как справедливо отмечал Я.Р. Веберс, «правосубъектность связана с субъектом права, без которого не может существовать механизм правового регулирования. Она является объективно необходимой, поскольку само право – категория объективная»³. Можно привести и высказывание О.А. Красавчикова, который писал по этому поводу: «Категория правосубъектности является одной из ключевых, методологических в нашей правовой науке... Достаточно, видимо, напомнить о той существенной и в равной мере специфической роли, которую играет правосубъектность в механизме правового регулирования социалистических общественных отношений»⁴.

На сегодняшний день термин «правосубъектность» также отсутствует в российском законодательстве. Между тем необходимо учитывать, что этот правовой термин признан и утвердился в международных правовых актах, и поэтому не нуждается в законодательном закреплении⁵. Кроме того, категория правосубъектности в настоящее время «прочно установилась в правовой теории, широко используется в науке, проникая в сотни монографических исследований»⁶. Учитывая изложенное, оснований отрицать актуальность и возможность использования этой категории в гражданском праве нет.

Ученые-правоведы в своих научных трудах по-разному определяли и определяют сущность данного правового явления, что породило в науке различные теории правосубъектности, объясняющие природу указанной катего-

¹ Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966. С. 84.

² Корецкий В.И. Гражданское право и гражданские правоотношения в СССР. Душанбе, 1967. С. 97; Чечина Н. А. Гражданские процессуальные отношения. Л., 1962. С. 24.

³ Веберс Я.Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве. Издательство «ЗИНАТНЕ». Рига, 1976. С. 18.

⁴ Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права: Избранные труды: В 2 т. Т. 2. – 2-е изд., стер. – М.: Статут, 2017. С. 28.

⁵ См., например: Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291; Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998.

⁶ См.: Гражданское право: Часть первая: Учебник / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. - М.: Эксмо, 2007. С. 103.

рии, ее содержание: волевая теория Ф.-К. фон Савиньи¹, психологическая теория Л.И. Петражицкого², теория интереса Рудольфа фон Иеринга³, различные комбинационные теории, сочетающие в себе элементы теорий воли и интереса⁴, теория юридической личности. Последняя была основана на формально-юридическом подходе, согласно которому правосубъектность понималась как общественно-юридическое свойство, predetermined не столько естественными и социальными качествами своего носителя, сколько приписанного этому носителю объективным правом, и стала господствующей в дореволюционной, советской и современной отечественной доктрине⁵. Действительно, такой подход к пониманию правосубъектности (субъектом права является тот, за кем правосубъектность признается правом порядком) получил широкое распространение в отечественной юридической науке. Так, например, В.М. Сырых определяет правосубъектность как признаваемую законом способность быть участником конкретных правоотношений и, таким образом, выступающую своеобразным правовым средством включения субъектов общественных отношений в сферу права, правового регулирования⁶. Р.О. Халфина в понятие правосубъектности включала нормы, образующие правовой статус и предоставляющие субъекту возможность быть участником правоотношений⁷.

О.А. Красавчиков, анализируя понятие «правосубъектность», отмечал, что «она обладает своим специфическим социальным содержанием, которое не однопорядково с социальным содержанием правовых норм, не тождественно».

¹ См.: Гражданское право. Т. II. Общая часть. Лица, блага, факты: учебник для бакалавров / В.А. Белов. – М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 29.

² Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. II. СПб., 1907. С. 404-412.

³ Иеринг Р. Интерес и право. Пассивные действия прав. Цель в праве. Ярославль, 1880.

⁴ См., например: Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Общая часть. СПб., 1911. С. 376-377, 445.

⁵ См.: Белов В.А. Указ. соч. С. 44.

⁶ См.: Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. С. 319.

⁷ См.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974. С. 119-120.

венно социальному содержанию правоотношений, равно как и субъективных гражданских прав и обязанностей, из которых складываются гражданско-правовые связи»¹. Ученый пришел к выводу, что «правосубъектность с точки зрения своего юридического содержания, своей юридической сущности представляет собой именно социально-правовую способность, говоря точнее, юридическое качество лица»². При этом «социальным содержанием правосубъектности является социальная свобода и долг лица в обществе и перед обществом»³. В.А. Белов, в свою очередь, указывает, что способность «той или иной сущности быть субъектом права предопределяется, с одной стороны, ее естественными и социальными свойствами, с другой – макросоциальными соображениями о возможности и целесообразности признания за этой сущностью качеств субъекта права. Способность быть субъектом гражданского права и признаваться таковым называется гражданской правосубъектностью»⁴. Понятие же субъекта права – это чисто юридическое понятие (правовая форма), результат оценки со стороны объективного права социально-значимых качеств, условий существования и социальной активности участников фактических отношений⁵.

Обобщая изложенное, можно сказать, что гражданская правосубъектность представляет собой признанную законом (государством) за лицом как общественной единицей способность быть субъектом гражданского права на основании имеющихся у него естественных и социально-значимых свойств и качеств и исходя из целесообразности такого признания.

В.А. Белов, определяя условия признания гражданской правосубъектности за муниципальными образованиями, справедливо замечает: «Необходимость их участия в частных отношениях обуславливается интересами стоящих за ними групп людей... муниципальные образования преследуют та-

¹ Красавчиков О.А. Указ. соч. С. 32.

² Там же. С. 32.

³ Там же. С. 39.

⁴ Белов В.А. Указ. соч. С. 52.

⁵ См.: Там же С. 45.

кие цели, достижение которых немислимо без участия в общественных отношениях, регулируемых гражданским правом»¹. Этим ученый подчеркивает сходство в данном вопросе муниципальных образований и юридических лиц, вступающих в гражданские правоотношения по той же причине.

Как отмечал В.П. Грибанов, интересы отдельных групп, коллективов возникают не произвольно². «Они определяются всей совокупностью условий жизни ... группы, коллектива ..., среди которых главное и решающее место занимают материальные условия жизни общества, экономический строй общества, экономические отношения»³. По мнению ученого, «потребность составляет содержание интереса»⁴. Таким образом, интерес есть осознанная потребность, обусловленная совокупностью условий жизни людей.

Ученые, занимающиеся проблематикой муниципального управления, утверждают, что «признание местного самоуправления как особой формы власти и как особого общественного института означает признание того, что наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом существует коллективный интерес местной общины, местного сообщества – муниципальный интерес. Этот интерес состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания на территории»⁵. Законодательно социальное назначение местного самоуправления отражено в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ (далее – Закон о местном самоуправлении) и заключается в обеспечении решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов мест-

¹ Белов В.А. Указ. соч. С. 51.

² См.: Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип. – М.: «Статут», 2001. С. 236.

³ Там же. С. 236.

⁴ Там же. С. 239.

⁵ Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. С. 20.

⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Изложенное позволяет заключить, что содержание муниципального интереса составляют осознанные жизненно важные потребности стоящей за муниципальным образованием группы людей (местного сообщества) в обеспечении нормальных условий совместного проживания. Интересы местного сообщества проявляют себя в тех общественных отношениях, участником которых выступает муниципальное образование.

Для гражданского права непосредственное значение имеют те отношения, которые складываются в сфере местного хозяйствования и связаны с выполнением местным самоуправлением экономических функций по жизнеобеспечению населения, обеспечением предоставления ему муниципальных услуг. Само выполнение этих функций фактически невозможно без участия в отношениях, составляющих предмет гражданского права. Данная объективная необходимость осуществления местным самоуправлением возложенных на него социально-экономических функций выступает 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.

В связи с тем, что за местным сообществом публичный правопорядок не признает способность быть субъектом гражданского права, и что таковым (субъектом права вообще и субъектом конкретных субъективных прав и обязанностей¹) признается именно муниципальное образование (ст. 124 ГК РФ), которое призвано восполнить невозможность участия местного сообщества напрямую в гражданских правоотношениях, можно прийти к выводу, что муниципальное образование действует в указанных правоотношениях вместо местного сообщества, иными словами замещает его в имущественном оборо-

¹ См.: Веберс Я.Р. Указ. соч. С. 26.

те. В этом смысле справедливо утверждать о том, что муниципальное образование выступает правовой формой участия местного сообщества в гражданском обороте; местное же сообщество, в свою очередь, является носителем свойств юридической личности муниципального образования. Интересы последнего по сути являются интересами местного сообщества.

До настоящего момента в юридической науке не сложилось единого подхода к решению вопроса о понимании содержания гражданской правосубъектности. Существуют различные точки зрения при ответе на вопрос, что включает в себя данная категория.

В советской правовой науке была принята концепция, согласно которой в содержание правосубъектности включались такие структурные элементы, как правоспособность и дееспособность, состоящие между собой в неразрывном единстве¹. К системе правоспособности и дееспособности сводили понятие правосубъектности О.С. Иоффе², Б.Б. Черепахин³ и другие видные ученые-цивилисты. Заметим, что этот взгляд относительно содержания гражданской правосубъектности разделяется значительной частью представителей современной цивилистической науки⁴.

Н.А. Тузов определяет содержание правосубъектности тремя уровнями: общим, предметно-отраслевым и индивидуальным. Общий уровень характеризуется тремя элементами: правоспособностью, дееспособностью и деликтоспособностью. Предметно-отраслевой уровень правосубъектности состоит из определенных в соответствующей отрасли права правоспособности, дееспособности и деликтоспособности. Индивидуальный уровень правосубъектности состоит из принадлежащих индивидуально определенному лицу общей

¹ См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 89.

² См.: Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении // Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. С. 683-685.

³ См.: Черепахин Б.Б. Охрана правосубъектности граждан // Гражданско-правовая охрана интересов личности. М., 1969. С. 41.

⁴ См.: Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. - 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2013. С. 109, 113 (автор главы – М.В. Кротов); Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2011. С. 118 (автор главы – В.С. Ем).

и предметно-отраслевой правоспособности, дееспособности и деликтоспособности в их соответствующих разновидностях¹. В соответствии с данным подходом элементами гражданской правосубъектности выступают правоспособность, дееспособность и деликтоспособность.

В научной литературе встречается также мнение, согласно которому понятие правосубъектности по своему содержанию совпадает с понятием правоспособности². На содержательное тождество понятий правосубъектности и правоспособности в гражданском праве в свое время обращал внимание С.Н. Братусь³. Ученый пришел к выводу, что в гражданском праве правосубъектность и правоспособность – идентичные понятия. Правосубъектность представляет собой признанную способность лица иметь права и обязанности⁴. О тождестве данных категорий писал в своих работах и А.В. Венедиктов⁵. Заслуживает особого внимания позиция С.С. Алексеева, который отмечал, что «общая правосубъектность, а также правосубъектность в ряде отраслей права существует как единая праводееспособность, одновременно охватывающая два момента: 1) возможность обладания правами и обязанностями; 2) возможность их самостоятельного осуществления»⁶. Таким образом, данный ученый сводил единство правоспособности и дееспособности в условную праводееспособность, признавая данный термин синонимом правосубъектности.

Отдельными цивилистами указывается на недопустимость смешения вышеназванных категорий. Так, например, В.А. Белов, основываясь на понятии правовой формы, разделяет способность быть субъектом права (правосубъектность) и последствия признания таковым (правоспособность и дееспособность).

¹ См.: Теория государства и права: Учебник / Под редакцией В.Н. Корнева. - М.: РАП, 2014. С. 387-388.

² См., например: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М. 1955. С. 134; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л., 1959. С. 9-11.

³ См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 6.

⁴ См.: Братусь С.Н. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права. М.: Юридическая литература, 1984. С. 12.

⁵ Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву. М., 2007. Т. 2. С. 24.

⁶ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 385.

способность)¹. По мнению ученого, «с признанием того или другого явления реального мира лицом его гражданская правосубъектность облекается в специфические гражданско-правовые формы. Гражданская правосубъектность может принять двоякую правовую форму – 1) правоспособности либо 2) системного единства право- и дееспособности»².

Учитывая целый спектр противоречий теоретического характера в отношении вопроса о содержании категории «правосубъектность» и ее соотношении с такими категориями, как «правоспособность» и «дееспособность», не вдаваясь в правовые дискуссии вне предмета настоящего исследования, считаем возможным согласиться с мнением большинства ученых-юристов, утверждающих, что содержание гражданской правосубъектности составляют такие элементы, как правоспособность и дееспособность.

Под правоспособностью в общей теории права понимается «предусмотренная нормами права (признаваемая государством) способность лица (субъекта) иметь субъективные права и нести юридические обязанности»³. Таким образом, гражданская правоспособность может быть определена как признанная нормами гражданского права способность лица иметь субъективные гражданские права и нести гражданско-правовые обязанности.

Нередко в правовой литературе обращается внимание на то, что существо правоспособности (а в отдельных случаях – правосубъектности) необходимо усматривать в субъективном праве⁴. Так, В.С. Ем писал: «Наделение субъекта правосубъектностью есть следствие существования длящейся связи субъекта и государства. Именно в силу наличия такой связи на всякое правосубъектное лицо возлагаются обязанности принципиального характера – соблюдать законы и нравственные нормы, осуществлять субъективные гражданские права в соответствии с их социальным назначением. Данные обязан-

¹ См.: Белов В.А. Указ. соч. С. 52.

² Там же. С. 52.

³ Теория государства и права: Учебник / Под редакцией В.Н. Корнева. - М.: РАП, 2014. С. 388 (автор главы – Н.А. Тузов).

⁴ См., например: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 156.

ности корреспондируют правосубъектности как субъективному праву общего типа»¹. В свою очередь, С.А. Сулейманова отмечает, что правоспособность – это «субъективное право, предоставляющее субъекту возможность иметь любые, не запрещенные законом права и нести обязанности»². Однако указанный подход неоднократно являлся объектом критического анализа в юридической науке. Так, О.А. Красавчиков по этому поводу писал: «Правоспособность – это не право. Если рассматривать ее как право, то кто может быть назван носителем корреспондирующей данному праву обязанности? Несомненно, им не будет ни другой отдельный человек, ни другое коллективное образование... Главное в понятии правоспособности следует усматривать не в «праве», а в «способности»... Правоспособность юридически определяет круг прав, которые могут быть в обладании данного субъекта»³. Рассуждая далее, ученый утверждал, что «правоспособность представляет собой суммарное выражение прав, носителем которых может быть субъект... Правоспособность – это такая юридическая способность лица, которая не только не может быть передаваема, но даже и восполняема действиями других лиц... Отсутствие дееспособности или ее наличие в ограниченном объеме не тождественно отсутствию (ограничению) правоспособности, которое означает невозможность приобретения прав вообще (частично). Отсутствие дееспособности влечет лишь невозможность приобретения прав своими действиями»⁴. Е.А. Флейшиц в статье, посвященной соотношению правоспособности и субъективному праву, обоснованно пришла к выводу, что правоспособность не может быть субъективным правом, поскольку, во-первых, она должна предшествовать субъективным правам по времени. Во-вторых, она носит абстрактный характер. В третьих, она существует у всякого и каждого в том

¹ Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2011. С. 117.

² Сулейманова С.А. Гражданская правоспособность физического лица как субъективное право // Вестник Пермского университета. Серия «Юридические науки». 2008. Вып. 6. С. 232.

³ Красавчиков О.А. Указ. соч. С. 89-90.

⁴ Там же. С. 92-93.

числе и в ситуациях, когда лицу не принадлежит никаких субъективных прав и обязанностей. И, в четвертых, она не может быть исчерпана сколь угодно многократной реализацией¹. «...Правоспособность есть закрепленная законом... возможность иметь любые права и нести любые обязанности из числа предусматриваемых для данной категории общественных отношений соответствующей системой объективного права»². По определению Г.Ф. Шершеневича, правоспособность – это «правовая личность», способная стать и быть субъектом права. Правоспособность выступает не особым правом, а условием правообладания³. С.Н. Братусь отмечал: «Правоспособность – та общая основа, без которой невозможны конкретные правомочия...»⁴. В.А. Белов усматривает основной порок концепции правоспособности как субъективного права в сведении всех юридических форм общественных отношений к одним только правоотношениям, всех юридических возможностей – к субъективным правам, а любого рода обеспечения этих возможностей – к разряду юридических обязанностей⁵. Действительно, если обратиться к современной отечественной юридической литературе, следует констатировать, что категории «правосубъектность», «правоспособность» и «дееспособность» рассматриваются через призму правоотношения⁶. В.К. Андреев замечает: «Не всегда гражданско-правовые явления получают форму правоотношения, некоторые существуют как субъективные гражданские права и гражданские обязанности самостоятельно. В ГК РФ, кроме субъективных прав и юридических обязанностей, используются такие правосубъектные формы, как правовое поло-

¹ См.: Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективного права // Вопросы общей теории советского права: сб. ст. М., 1960. С. 255-283.

² Там же. С. 257-258.

³ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие. - М., 1995. Т. 2. С. 174.

⁴ Братусь С.Н. О соотношении гражданской правоспособности и субъективных гражданских прав. – «Советское государство и право», 1949, № 8. С. 36.

⁵ См.: Белов В.А. Указ. соч. С. 64.

⁶ См., например: Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2011. С. 117-118.

жение, правоспособность, дееспособность, компетенция»¹. Таким образом, следует заключить, что правоспособность представляет собой общую и обязательную предпосылку (основу) обладания конкретным субъективным правом, без которой последнее утрачивает всякий смысл. Ее абстрактный характер проявляет себя в возможности лица иметь любые субъективные права и нести любые обязанности, участвовать в любых правоотношениях. И именно благодаря ей лицо способно стать субъектом конкретного правоотношения, носителем конкретного субъективного права. Соответственно, гражданская правоспособность содержит в себе возможность обладания вообще всеми теми субъективными гражданскими правами, которые потенциально могут быть осуществлены субъектом права в силу закона, несмотря на их подчас различную природу.

Другим относительно обособленным элементом гражданской правосубъектности выступает дееспособность, которая понимается как «способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их»². Она в отличие от правоспособности не может существовать самостоятельно, в отрыве от последней. Как и правоспособность, данная категория носит абстрактный характер и означает при этом способность лица к самостоятельному осуществлению своей правоспособности, т.е. совершению им собственных осознанных юридически значимых действий. К этому необходимо добавить, что «правосубъектные организации, а также иные общественные образования во всех случаях одновременно обладают возможностями иметь и осуществлять субъективные права и обязанности»³. У этих субъектов указанные социально-юридические качества (правоспособность и дееспособность) возникают и

¹ Гражданское право. Выпуск 1: Основные положения. Граждане. Курс лекций / Под ред. В.К. Андреева. - М.: РАП, 2013. С. 83.

² Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. - 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2013. С. 110 (автор главы – М.В. Кротов).

³ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 385.

прекращаются одновременно, что свидетельствует об имеющейся взаимосвязи (единстве) между ними.

Принимая во внимание вышеизложенное, можно заключить, что в отношении муниципальных образований, приравненных по своему гражданско-правовому положению к юридическим лицам, составные части их правосубъектности (правоспособность и дееспособность) в гражданских правоотношениях юридически связаны между собой по моменту возникновения и прекращения. Содержание гражданской правосубъектности муниципальных образований тем самым характеризуется единством правоспособности и дееспособности. При этом субъектами формирования воли данных образований являются, прежде всего, органы местного самоуправления. Последние выступают также субъектами непосредственного изъявления такой воли вовне, в отношениях с другими участниками имущественного оборота. Так, в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся: определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. В ряде случаев субъектом формирования воли муниципального образования может быть само его население (к примеру, сход граждан, местный референдум). Так, например, сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования, вправе определять порядок принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 25, п.п. 6, 8 ч. 10 ст. 35 Закона о местном самоуправлении).

В общей теории права ученые, как правило, выделяют несколько видов правосубъектности: общую и специальную¹ или общую, отраслевую и специальную². «Общая правосубъектность – это способность лица в рамках данной политической и правовой системы быть субъектом права вообще... Отраслевая правосубъектность – это способность лица быть участником правоотношений той или иной отрасли права... Специальная правосубъектность – это способность лица быть участником лишь определенного круга правоотношений в рамках данной отрасли права»³.

В гражданско-правовой доктрине принято выделять общую (универсальную) и специальную правоспособность⁴. «Правовая природа института общей правоспособности заключается в том, что все правоотношения, связанные с его функционированием, базируются на общем дозволении, которое определяют содержание и сущность данного института»⁵. «Граждане обладают одинаковой для всех правоспособностью, т.е. общей правоспособностью... В отличие от граждан юридические лица в гражданском праве на протяжении всей истории развития нашего гражданского законодательства обладали специальной правоспособностью..., что предполагало наделение организации только теми гражданскими правами и возложение на нее только тех обязанностей, которые соответствовали целям деятельности, указанным в ее уставе»⁶. Из вышесказанного следует, что общая правоспособность дает возможность лицу участвовать в любых гражданско-правовых отношениях. Напротив, специальная правоспособность основывается на том, что лицо может иметь только лишь те субъективные права и юридические обязанно-

¹ Теория государства и права: учебник / под ред. В.В. Лазарева, А.Г. Хабибулина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2011. С. 415 (автор параграфа – В.К. Бабаев).

² См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 383.

³ Там же. С. 383-384.

⁴ См.: Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. – 2-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2011. С. 189-191 (автор главы – Е.А. Суханов); Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. – 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2013. С. 151 (автор параграфа – И.В. Елисеев).

⁵ Гражданское право: Часть первая: Учебник для вузов / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. – М.: Эксмо, 2007. С. 108.

⁶ Там же. С. 105.

сти, которые соответствуют целям деятельности, ради достижения которых такое лицо создано. Соответственно, круг гражданских правоотношений для лиц со специальной правоспособностью является заведомо ограниченным. Цель деятельности лица, таким образом, выступает критерием, определяющим пределы его гражданской правоспособности, т.е. круг тех юридических возможностей, которыми оно может обладать для участия в имущественном обороте.

Приведенное утверждение относительно специальной правоспособности базируется на ст. 49 ГК РФ: юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации и Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, упоминая в совместном постановлении об общей правоспособности коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных организаций, предусмотренных законом, указали на возможность ведения этими организациями любых видов предпринимательской деятельности при условии отсутствия в их учредительных документах исчерпывающего перечня видов деятельности, которые соответствующее юридическое лицо вправе осуществлять¹. Исходя из указанного разъяснения, выходит, что, если в учредительных документах коммерческой организации предусмотрен исчерпывающий перечень видов деятельности, которые она вправе осуществлять, ее правоспособность является специальной. Вместе с тем, норма, предусмотренная п. 1 ст. 49 ГК РФ и устанавливающая для коммерческих организаций универсальную правоспособность, носит императивный характер, и ограничивать эту правоспособность даже на основании учредительного документа недопустимо, поскольку

¹ См.: п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 года № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1996. № 9.

юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом (п. 2 ст. 49 ГК РФ). Представляется верной позиция В.К. Андреева, который указывает на недопустимость расширительного толкования п. 1 ст. 49 ГК РФ и отмечает: «Общим правилом является положение, что юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его уставных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Эта цель отличается от цели основной деятельности, которая служит разграничению юридических лиц на коммерческие и некоммерческие»¹. Кроме того, И.В. Дойников справедливо пишет: «Деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации в хозяйственном обороте фиктивно, т.к. некоммерческие организации активно занимаются предпринимательской деятельностью»². По этим причинам, определяя гражданскую правоспособность юридического лица, не следует обуславливать ее коммерческим или некоммерческим характером деятельности последнего, поскольку сам по себе критерий основной цели деятельности (извлечение прибыли) не может характеризовать вид гражданской правоспособности данного лица.

Таким образом, в отношении юридических лиц законом установлен общий принцип специальной правоспособности, которая обуславливается конкретными целями их создания и деятельности, определенными учредителями.

Проделанный анализ приводит к выводу, 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.

¹ Андреев В.К. Предпринимательское законодательство России: Научные очерки. - М.: Статут; РАП, 2008. С. 123.

² Дойников И.В. Современный этап кодификации гражданского и предпринимательского законодательства: итоги и проблемы // Российский судья. 2009. № 5 // СПС «КонсультантПлюс».

Содержание гражданской правосубъектности составляют такие элементы, как правоспособность и дееспособность. Гражданской правоспособностью называется признанная нормами гражданского права способность лица иметь субъективные гражданские права и нести гражданско-правовые обязанности. Дееспособность означает при этом способность лица своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Причем в отношении юридического лица и публично-правового образования указанные составные части их правосубъектности в гражданских правоотношениях находятся в единстве и связаны между собой во времени.

В доктрине гражданской доктрине принято выделять общую и специальную гражданскую правосубъектность. Общая правосубъектность предоставляет возможность лицу участвовать в любых гражданских правоотношениях. Специальная же правосубъектность базируется на том, что лицо может иметь и нести только лишь те права и обязанности, которые соответствуют целям его деятельности, ради достижения которых такое лицо создано. Соответственно, круг гражданских правоотношений для лиц со специальной правосубъектностью является заведомо ограниченным.

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, юри-

дически 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 изъясления такой воли вовне, в отношениях с другими участниками гражданского оборота. В отдельных случаях субъектом формирования воли муниципального образования может быть само его население.

§ 1.2. Формы права, регулирующие общественные отношения, связанные с реализацией гражданской правосубъектности муниципальных образований

Специфика реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований проявляется, в первую очередь, в формах права.

Как в общей теории права, так и в цивилистической доктрине понятие «форма права» часто смешивается с понятием «источник права»¹. В литературе существуют две основные точки зрения на проблему соотношения данных понятий: согласно первой – эти понятия тождественны; согласно второй – понятие «источник права» более широкое, чем понятие «форма права». Причем последняя точка зрения является господствующей на сегодняшний день².

Между тем многими учеными данные понятия разграничиваются. В частности, В.В. Ершов пишет: «...Источники российского гражданского права возможно рассматривать как его начала, то, из чего оно возникает... В свою очередь, формы российского гражданского права – как его внутреннее и

¹ См., например: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 283-284; Гражданское право: Часть первая: Учебник для вузов / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. - М.: Эксмо, 2007. С. 14-15.

² См.: Дойников И.В. Российская система хозяйствования: проблемы правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2013. № 7 // СПС «КонсультантПлюс».

внешнее выражение»¹. В число последних ученых включает «не только нормативные правовые акты, но также и основополагающие принципы российского гражданского права, нормативные правовые договоры и обычаи российского гражданского права»².

Традиционно нормативные правовые акты рассматриваются через призму строго иерархической системы, критерием которой выступает юридическая сила этих форм права. В соответствии с данным критерием все они подразделяются на законы и подзаконные нормативные акты.

Следуя заданному критерию, первой и, можно сказать, особой формой права, регулирующей гражданские отношения с участием муниципального образования, является Конституция Российской Федерации³ (далее – Конституция РФ). В ней закреплены конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации, и в первую очередь это касается признания его в качестве самостоятельной, наравне с государственной, формой публичной власти, а также признания муниципальной собственности с отнесением в ее состав такого недвижимого имущества, как земли и других природных ресурсов (ч. 2 ст. 9), и гарантий ее защиты наряду с иными формами собственности. Эти конституционно-правовые положения, гарантируемые, признаваемые и защищаемые как основы конституционного строя, послужили основополагающей предпосылкой для признания муниципальных образований субъектами гражданского права, что было реализовано в последующем в нормах ГК РФ, занимающего ключевое место среди форм российского гражданского права, регулирующих участие муниципальных образований в гражданском обороте.

Указанный кодифицированный нормативно-правовой акт выступает фундаментальной формой права, регулирующей участие муниципальных об-

¹ Гражданское право. Выпуск 1: Основные положения. Граждане. Курс лекций / Под ред. В.К. Андреева. - М.: РАП, 2013. С. 33.

² Там же. С. 33.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 года) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

разований в гражданском обороте, поскольку наделяет их статусом субъекта гражданского права, распространяет на них нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, определяет порядок реализации их гражданской правоспособности (ст. ст. 124, 125 ГК РФ).

Отдельные нормы ГК РФ посвящены правовому регулированию вещно-правовых аспектов гражданской правосубъектности муниципальных образований (наделение правами собственника муниципального имущества, установление специальных оснований приобретения права собственности, как то: приобретение бесхозяйных недвижимых вещей, отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка для муниципальных нужд, и др.), а также участию их в отдельных видах обязательственных правоотношений (обязательства из контракта на поставку товаров для удовлетворения муниципальных нужд, иные обязательства).

Исходя из п. 2 ст. 3 ГК РФ составляющими гражданского законодательства являются, помимо ГК РФ, другие федеральные законы, принятые в соответствии с ним. Нормы последних должны соответствовать ГК РФ.

Полагаем, что перечислять весь массив российского гражданского законодательства по рассматриваемому в настоящем параграфе вопросу не соответствует целям и задачам настоящего исследования. Ограничимся лишь указанием на отдельные федеральные законы. Во-первых, это специальные кодифицированные акты, такие как Земельный кодекс Российской Федерации¹ (далее – ЗК РФ), Жилищный кодекс Российской Федерации² (далее – ЖК РФ), иные кодифицированные нормативные правовые акты. Во-вторых, это иные специальные законы. К ним следует отнести:

– Закон о местном самоуправлении, определяющий понятие и типы муниципальных образований, вопросы местного значения, отражающие му-

¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

ниципальный интерес, а также регулирующий вещно-правовые аспекты гражданской правосубъектности муниципальных образований, порядок их участия в гражданском обороте;

– Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон о контрактной системе), регулирующий вопросы формирования, размещения муниципального заказа и исполнения муниципальных контрактов;

– Федеральный закон от 21.12.2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»² (далее – Закон о приватизации), регулирующий отношения при приватизации муниципального имущества и связанные с ними отношения по управлению этим имуществом;

– Федеральный закон от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³ (далее – Закон о защите конкуренции), устанавливающий конкурсный порядок совершения сделок по переходу прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества;

– Федеральный закон от 25.02.1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»⁴, регулирующий отношения, связанные с инвестиционной деятельностью, и в которых пользователями объектов капитальных вложений могут выступать муниципальные органы;

– иные специальные законы, содержащие нормы гражданского права.

В тоже самое время отметим, что установленная ГК РФ необходимость соответствия этих «других федеральных законов» его нормам противоречит правилу о приоритете специальных норм. В связи с этим рядом ученых спра-

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

³ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

ведливо предлагается либо внести соответствующие изменения в ГК РФ¹, либо вовсе исключить эту норму из ГК РФ и установить в судебной практике правило о приоритете специальной нормы². Это обстоятельство обусловлено 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.

Так, ЗК РФ к земельному законодательству отнесены Кодекс, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации. Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Кодексу (ст. 2). При этом имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами (ст. 3).

Кроме того, вопрос соотношения норм ГК РФ и специальных федеральных законов приобретает «новые очертания» в свете становления и развития в российском обществе различных договорных форм взаимодействия муниципальных образований с частным сектором экономики, формирования специального законодательства, посвященного правовому регулированию отношений, связанных с таким сотрудничеством³. Как отмечается в юридической литературе, согласование частноправовых (горизонтальных) и публично-правовых (вертикальных) отношений в сфере хозяйствования предпо-

¹ См.: Кирпичев А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. – М.: РАП, 2012. С. 40.

² См.: Гражданское право. Выпуск 1: Основные положения. Граждане. Курс лекций / Под ред. В.К. Андреева. – М.: РАП, 2013. С. 39 (автор раздела – В.К. Андреев).

³ См., например: Федеральный закон от 13.07.2015 года № 224-ФЗ «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 21.07.2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

лагает формирование соответствующих правовых норм на основе сочетания рыночного саморегулирования экономических отношений и государственного регулирования макроэкономических процессов. Вне такого согласования частноправовые и публично-правовые отношения в сфере хозяйствования развиваются разнонаправленно, противоречат друг другу, сдерживая развитие экономических отношений и создавая коллизии в их правовом регулировании¹.

Следует согласиться с тезисом В.К. Андреева о том, что в настоящее время в российской действительности формируются отношения, связанные с предпринимательской деятельностью, правовое регулирование которых осуществляется целым рядом нормативных правовых актов, стоящих особняком по отношению к нормам ГК РФ². Так, в силу ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 21.07.2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессионных соглашениях) законодательство Российской Федерации о концессионных соглашениях состоит из Закона о концессионных соглашениях, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Под концессионным соглашением при этом понимается договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из Закона о концессионных соглашениях или существа концессионного соглашения (ч. 2 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях).

Сказанное подтверждает факт имеющегося приоритета норм названных законов перед нормами гражданского законодательства, в частности, ГК РФ,

¹ Дойников И.В. О преподавании предпринимательского (хозяйственного) права в современных условиях // Предпринимательское право. 2012. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Андреев В.К. Актуальные проблемы гражданского и предпринимательского права России: Курс лекций. – М.: Российская академия правосудия, 2012. С. 27-52, 214, 228-230.

несмотря на закрепленное законом правило о том, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ (п. 2 ст. 3 ГК РФ).

Еще более категоричная ситуация складывается относительно правового регулирования отношений в сфере особых экономических зон. Указанные отношения в силу закона могут прямым образом затрагивать имущественные интересы муниципальных образований, когда речь идет о передаче прав управления и распоряжения муниципальным недвижимым имуществом уполномоченному федеральному органу государственной власти на основании заключаемого соглашения о создании особой экономической зоны на срок ее существования (ч. 4 ст. 6 Федерального закона от 22.07.2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»¹). Само же законодательство Российской Федерации об особых экономических зонах состоит из Федерального закона от 22.07.2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее – Закон об ОЭЗ) и принимаемых в соответствии с ним иных федеральных законов (ч. 2 ст. 1 Закона об ОЭЗ). В таком контексте можно заключить, что гражданское законодательство, возглавляемое ГК РФ, к указанным отношениям применению не подлежит. Законодательство Российской Федерации об особых экономических зонах носит самостоятельный, обособленный от гражданского законодательства характер.

К формам российского права, регулирующим отношения с участием муниципальных образований, необходимо также отнести и бюджетное законодательство. Это отчетливо выражено, например, в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд (ч. 1 ст. 2 Закона о контрактной системе). Так, законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок основывается, в частности, на положениях

¹ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ (далее – БК РФ). БК РФ уточняет положения гражданского законодательства о возникновении обязательств и имущественной ответственности муниципальных образований, относит к бюджетным ассигнованиям ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд, предусматривает порядок внесения бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности (ст. ст. 86, 102, 69, 69.1, 79, 79.1).

Относительно подзаконных актов, регулирующих участие муниципальных образований в гражданском обороте, следует отметить многочисленные нормативно-правовые акты, принятые в соответствии с федеральными законами. Так, порядок обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд регулируется Постановлением Правительства РФ от 05.06.2015 года № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования»². Обоснование осуществляется заказчиками при формировании и утверждении планов и планов-графиков закупок. Приведены формы обоснований для обоих случаев. Они предусматривают обоснование выбора объектов закупки, начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а также способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Постановлением Правительства РФ от 12.08.2002 года № 585 «Об утверждении Положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и Положения об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе»³ определяются порядок проведения аукциона по продаже муниципального имущества, условия участия в нем, а также поряд-

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3476.

³ СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3229.

док оплаты имущества; порядок проведения специализированного аукциона по продаже находящихся в муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ, условия участия в нем и осуществления расчетов за приобретенные акции.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации. Международные договоры Российской Федерации применяются к отношениям, указанным в п.п. 1, 2 ст. 2 ГК РФ, непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта (ст. 7 ГК РФ). Законом установлен принцип приоритета форм международного права на формами национального права, за исключением Конституции РФ. Он является общим для российского законодательства и отражен не только в Конституции РФ, ГК РФ, но и практически во всех других отраслевых и межотраслевых федеральных законах (Закон о контрактной системе, Закон о концессионных соглашениях и др.).

На основе изложенного считаем обоснованным имеющийся в науке подход, в соответствии с которым предлагается, исходя из интегративного понимания права и теории систем, ввести в теорию гражданского права понятие «система форм международного и национального гражданского права, реализуемых в России» и рассматривать эти формы права в рамках единой системы¹.

К международным договорам в сфере местного самоуправления относится, прежде всего, Европейская хартия местного самоуправления 1985 года². Именно в ней закреплена такая основополагающая принцип местного са-

¹ См.: Ершов В.В., Ершов В.В. Система форм права в Российской Федерации // Российское правосудие. 2009. № 1. С. 7-15; Гражданское право. Выпуск 1: Основные положения. Граждане. Курс лекций / Под ред. В.К. Андреева. - М.: РАП, 2013. С. 33-34 (автор раздела – В.В. Ершов).

² СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

моуправления, как необходимость для муниципалитетов иметь широкую автономию, что является ключевым положением для самостоятельного участия муниципального образования в гражданском обороте.

В сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд следует сказать о Типовом законе ЮНСИТРАЛ о публичных закупках¹. Данный закон предусматривает процедуры и принципы, призванные обеспечить экономическую эффективность процесса закупок и не допустить злоупотреблений со стороны заказчиков. Принципы, закрепленные в Типовом законе, нашли свое отражение в правовом регулировании национальной контрактной системы в сфере закупок: принципы открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (ст. 6 Закона о контрактной системе).

Нельзя не отметить и Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС)², заключенный между Российской Федерацией, Республикой Казахстан и Республикой Беларусь. Стороны Договора приняли обязательства гарантировать свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, а также проводить согласованную политику в ключевых отраслях экономики: энергетике, промышленности, сельском хозяйстве, транспорте. В названном документе, в частности, определены цели и принципы регулирования в сфере муниципальных закупок, способы проведения закупок, урегулированы другие вопросы в сфере закупок.

Международно-правовое регулирование участия муниципальных образований в гражданском обороте осуществляется также актами, принятыми в

¹ URL: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurement/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf> (дата обращения 18.01.2018).

² См.: Федеральный закон от 03.10.2014 года № 279-ФЗ «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» // СЗ РФ. 2014. № 40 (часть I). Ст. 5310.

рамках СНГ. Среди них следует назвать Декларацию о принципах местного самоуправления¹, устанавливающую общие подходы к организации местного самоуправления, в том числе его экономической основе, Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления² и Модельный закон об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями³.

По мнению В.В. Ершова, к формам международного и российского гражданского права помимо норм относятся также принципы права⁴. Необходимость разграничения понятий «норма права» и «правовой принцип» обусловлена существенным различием между ними, «которое прежде всего состоит в том, что нормы права (определенные правила поведения) составляют содержание определенной системы, отрасли или института права, тогда как правовые принципы выражают сущность права, его социальную природу ... правовые принципы и нормы права соответственно выражают «дух» и «букву» закона... В силу этих особенностей различна и регулирующая роль норм права и правовых принципов»⁵. В связи с этим представляется весьма важным при рассмотрении вопроса о формах права, регулирующих общественные отношения, связанные с реализацией гражданской правосубъектности муниципальных образований, выделить также и принципы права, регулирующие указанные отношения.

Основополагающими принципами гражданского права являются «принципы равенства прав участников гражданских правоотношений, за-

¹ Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества (принята 29.10.1994) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85-89.

² Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления (принят Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 6 декабря 1997 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников СНГ. 1998. № 16.

³ Модельный закон об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (принят Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников СНГ. 2003. № 30. Ч. II.

⁴ См.: Гражданское право. Выпуск 1: Основные положения. Граждане. Курс лекций / Под ред. В.К. Андреева. - М.: РАП, 2013. С. 31.

⁵ Грибанов В.П. Указ. соч. С. 217.

прещение злоупотребления правом, судебной защиты нарушенных гражданских прав и правовых интересов каждого, запрещение дискриминации гражданских прав и правовых интересов физических и юридических лиц»¹.

В.В. Ершов пишет: «Отдельные основополагающие принципы международного и (или) национального гражданского права могут быть восприняты в иных формах российского гражданского права – нормативных правовых актах, нормативных правовых договорах и обычаях российского права. Например, в п. 1 ст. 1 ГК РФ законодателем закреплены такие основополагающие принципы международного гражданского права, как равенство участников регулируемых отношений, обеспечение судебной защиты и восстановления нарушенных прав»². Укажем здесь также и на имплементацию в российское гражданское законодательство таких основополагающих принципов международного гражданского права, на которых основывается международный и зарубежный опыт регулирования договорных обязательств и закрепленных, в частности, в Принципах международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА)³ (ст. ст. 1.1, 1.7), как свобода договора, вытекающая из принципа автономии воли субъекта, а также принцип добросовестности сторон, не так давно введенный в ГК РФ.

Все вышеназванные принципы гражданского права в равной степени распространяются и на муниципальные образования при участии их в гражданском обороте.

Гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. Между тем отдельные нормы, регулирующие порядок участия муниципальных образований в гражданском обороте, могут содержаться и в муниципальных нормативных правовых актах, являющихся по существу разно-

¹ Гражданское право. Выпуск 1: Основные положения. Граждане. Курс лекций / Под ред. В.К. Андреева. - М.: РАП, 2013. С. 38 (автор раздела – В.В. Ершов).

² Там же. С. 38.

³ Библиотечка «Российской газеты», вып. 13, 2001.

видностью подзаконных нормативных актов¹, результатом нормотворческой деятельности субъектов местного самоуправления.

«Муниципальный нормативный правовой акт – это документально оформленный, обязательный для исполнения на территории муниципального образования, изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, устанавливающий правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений либо изменение или прекращение существующих правоотношений, направленных на решение вопросов местного значения или вопросов осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»². Приведенное определение следует дополнить также тем, что в ряде случаев субъектом муниципального нормотворчества может выступать и само местное сообщество. Например, принятие устава поселения, в котором полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, относится к непосредственному ведению населения (схода граждан).

В числе муниципальных правовых актов высшей юридической силой обладает устав муниципального образования, которым регулируются вопросы муниципальной самоорганизации. Устав также носит характер учредительного акта: закрепляет статус муниципального образования, определяет организационно-правовой статус органов местного самоуправления, их структуру, перечень вопросов местного значения, права и обязанности муниципального образования и его органов, должностных лиц.

¹ См.: Антонова Н.А. Место и роль нормативных правовых актов органов местного самоуправления в системе правового регулирования муниципальных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

² Баранов И.Н. Муниципальный нормативный правовой акт: понятия и признаки // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

Более того, устав и иные муниципальные нормативные правовые акты определяют экономическую основу муниципального образования, что является немаловажным для его участия в отношениях, входящих в предмет гражданского права. Так, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом осуществляется на основе нормативных правовых актов органов муниципальной власти, принятых в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами определяется порядок и условия приватизации муниципального имущества (ч. 3 ст. 51 Закона о местном самоуправлении, ч. 1 ст. 10 Закона о приватизации). Органами муниципальной власти самостоятельно принимаются муниципальные правовые акты, устанавливающие цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений¹. Муниципальными правовыми актами в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, могут регулироваться отношения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, о чем свидетельствуют, в частности, соответствующие положения Закона о контрактной системе².

Особое место занимают программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования, программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития транспортной инфра-

¹ См.: Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012 // СПС «КонсультантПлюс».

² Так, например, местными администрациями может быть определена дополнительная информация, включаемая в планы закупок для обеспечения муниципальных нужд (ч. 3 ст. 17 Закона о контрактной системе), местной администрацией устанавливается порядок формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок для обеспечения муниципальных нужд с учетом требований, установленных Правительством Российской Федерации (ч. 5 ст. 21 Закона о контрактной системе), местная администрация определяет случаи осуществления банковского сопровождения контрактов, предметом которых являются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, в форме муниципальных правовых актов (ч. 2 ст. 35 Закона о контрактной системе).

структуры поселений, городских округов, программы комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов и другие программы. Эти муниципальные правовые акты разрабатываются и утверждаются органами муниципальной власти в рамках их компетенции и определяют хозяйственные направления деятельности муниципальных образований, исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций.

Таким образом, система форм права, регулирующих общественные отношения, связанные с реализацией гражданской правосубъектности муниципальных образований, включает в себя большое количество правовых актов и принципов международного и российского права.

§ 1.3. Понятие муниципального образования и его место в системе субъектов гражданского права

Понятие муниципального образования было введено впервые ГК РФ в 1994 году. Муниципальное образование согласно данному закону признано субъектом гражданского права и выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами (ст. 124 ГК РФ).

Закон о местном самоуправлении не дает легального определения понятия «муниципальное образование», а просто перечисляет его типы: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения (ч. 1 ст. 2)¹.

¹ Примечательно, что содержание понятия «муниципальное образование» раскрывалось в ранее действовавшем Федеральном законе от 28.08.1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 года № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506). Так, ст. 1 указанного закона определяла муниципальное образование как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная указанным федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное само-

В науке муниципальные образования определяются в основном как территориальные единицы, в которых населением осуществляется местное самоуправление¹. По мнению В.И. Фадеева, под муниципальным образованием следует понимать «населенную территорию, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения»². Ученый выделяет следующие обязательные признаки муниципального образования: «а) наличие собственной территории...; б) наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления; в) наличие собственной экономической основы, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований; г) наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления...; д) наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, составляющих в совокупности систему муниципальных правовых актов муниципального образования...; е) право устанавливать в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности»³.

Важно заметить, что именно совокупность всех вышеперечисленных признаков муниципального образования позволяет отличить его от административно-территориальной единицы: последняя подразумевает только территориальную организацию субъекта Российской Федерации. Муниципаль-

управление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В приведенной дефиниции фактически содержались признаки муниципального образования.

¹ См., например: Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т., Том 2 / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. С. 867; Кирпичев А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. – М.: РАП, 2012. С. 84.

² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 301.

³ Там же. С. 301-302.

ное же устройство связано с организацией местного самоуправления и в его основе лежат экономические и иные интересы населения соответствующей территории¹. При этом ключевое отличие административно-территориальной единицы от муниципального образования, как указывают некоторые авторы, заключается «не только в природе осуществляемой власти, но и в характеристиках населения муниципального образования именно как сообщества, а не просто совокупности правомерно находящихся в ее пределах жителей, чего вполне достаточно для характеристики административно-территориальной единицы»².

Базовыми элементами муниципального образования как целостной системы являются: территория, население, и экономический базис территории (градообразующая, градообслуживающая и социальная сферы). Внутреннее единство данных элементов позволяет муниципальному образованию воспроизводить себя в качестве социально-экономической системы, нацеленной на удовлетворение потребностей формирующих это единство людей³. Более того, муниципальное образование как субъект экономической деятельности нуждается в имуществе и в финансовых средствах для обеспечения функционирования и развития муниципального сектора экономики и для предоставления населению бюджетных муниципальных услуг⁴.

Н.С. Тимофеев пишет: «...муниципальное образование – это территориально-политическая организация населения в городском, сельском поселе-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 17.09.2004 года по делу о проверке конституционности Закона Республики Коми от 04.06.2004 года «Об образовании в Республике Коми города районного значения в границах Эжвинского района города Сыктывкара» в связи с обращением Совета муниципального образования «Город Сыктывкар» и жалобами граждан Э.А. Мезака и П.О. Марущака // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2004. № 12. Ст. 3671.

² Чертков А.Н. Территориальная организация местного самоуправления как пространственная основа одной из форм народовластия // Народовластие и права человека: Материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом – филиалом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19-22 октября 2012 г. / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. – М.: РАП, 2012. С. 321.

³ См.: Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. С. 136.

⁴ См.: Там же. С. 375.

нии, на иной территории для решения вопросов жизнеобеспечения, связанных с общностью проживания граждан»¹. По мнению данного исследователя, «публичная и гражданская правоспособность, адресованная муниципальному образованию, фактически адресована общине как коллективному субъекту права. Именно община является единым субъектом, от имени которого действуют органы местного самоуправления»². По существу данной позиции уместно сказать следующее. Как указывалось ранее, местное сообщество (самоуправляемый территориальный коллектив граждан), чьи интересы (муниципальный интерес) призвано выражать муниципальное образование, не рассматривается законодателем в качестве субъекта гражданского права. По сути дела, оно является той группой людей, которая стоит за муниципальным образованием, выступает субстратом последнего (носителем свойств его юридической личности) и в определенных случаях, как было показано в § 1.1 главы I настоящего исследования, может непосредственно формировать его волю. Однако выступать (участвовать, выразить свою волю вовне) в гражданском обороте как самостоятельный субъект местное сообщество не способно по причине отсутствия у него гражданской правосубъектности. Сам по себе институт муниципального образования создан тем самым для того, чтобы в гражданско-правовых отношениях вместо неправосубъектного местного сообщества, исходя из его интересов, действовало правосубъектное публичное образование.

Таким образом, в научной среде муниципальное образование как публично-правовая категория рассматривается в различных аспектах: и как населенная территория, и как территориально-политическая организация населения на определенной территории, и как само местное сообщество. Основными элементами муниципального образования как сложной системы высту-

¹ Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же // СПС «КонсультантПлюс».

пают: территория, население, выборные и иные органы местного самоуправления, а также экономический базис территории, способный обеспечивать решение вопросов местного значения.

На основе изложенного, а также положений действующего законодательства муниципальное образование следует определить как публично-территориальную организацию, населением которой осуществляется местное самоуправление. Последнее является квалифицирующим признаком муниципального образования, который позволяет наделить ту или иную административно-территориальную единицу свойствами субъекта права.

В настоящее время доктрина гражданского права объединяет муниципальное образование с Российской Федерацией и ее субъектами в единый термин «публично-правовое образование»¹. Данный общий термин использован в новой редакции ГК РФ², а также содержится в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации³.

В общей системе субъектов гражданского права публично-правовым образованиям отведено самостоятельное место, что проявляется в наличии в ГК РФ отдельной главы, посвященной данным субъектам (глава 5). Законодатель тем самым выделяет их из числа иных лиц (граждан и юридических лиц). При этом в законе закреплено правило о применении к ним норм, определяющих участие юридических лиц в гражданских правоотношениях, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК РФ).

А.И. Иванчак верно замечает, что «такой подход законодателя объясняется прежде всего общностью правовой конструкции статуса названных

¹ См.: Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2011. С. 284-285 (автор главы – Е.А. Суханов); Гражданское право: Часть первая: Учебник для вузов / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. - М.: Эксмо, 2007. С. 251 (автор главы – М.В. Карпычев).

² См., например: абз. 2 п. 5 ст. 66, п. 1 ст. 114 ГК РФ.

³ См., например: п.п. 15, 54, 55, 75 Постановления от 23.06.2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 140.

субъектов: оформление юридического «облика» в форме организационного единства тех или иных структурных звеньев; участие в гражданских правоотношениях через свои органы; зависимость объема правоспособности от целей создания и др.»¹.

Учитывая то, что гражданско-правовой статус Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по общему правилу приравнен к статусу юридических лиц, можно предположить наличие у публично-правовых образований и юридических лиц общего родового понятия.

Если обратиться к общей теории права, то все субъекты права традиционно подразделяются в ней на два вида: индивиды (физические лица) и организации. К организациям относятся «государственные и негосударственные организации, российское государство в целом»², «государство, государственные органы, юридические лица, общественные организации»³. Существует также другая классификация, разработанная на основе и в развитие предыдущей. В соответствии с ней субъекты права делятся на индивидуальные (физические лица) и коллективные (организации, объединения и т.д.)⁴. При этом коллективные субъекты права подразделяются: 1) на само государство; 2) государственные органы и учреждения; 3) общественные, кооперативные, коммерческие организации; 4) промышленные и сельскохозяйственные предприятия; 5) административно-территориальные единицы; 6) национально-государственные образования; 7) избирательные округа; 8) церковь и ее региональные общины, конфессии; 9) иностранные фирмы, банки, компании;

¹ Иванчак А.И. Гражданское право Российской Федерации: Общая часть / Статут, 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

² Теория государства и права: учебник / под ред. В.В. Лазарева, А.Г. Хабибулина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2011. С. 411 (автор параграфа – В.К. Бабаев).

³ См.: Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009. С. 200.

⁴ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 515 (авто лекции – Н.И. Матузов).

10) специальные субъекты (юридические лица)¹. Как видно, последняя классификация с точки зрения классификационного критерия принципиально не отличается от первой.

Принимая во внимание вышеназванный подход к делению субъектов права (индивиды и коллективные субъекты – организации), наличие у публично-правовых образований и юридических лиц таких общих признаков, как организационное единство и зависимость объема и содержания правоспособности от целей деятельности, а также то, что по общему правилу статус публично-правовых образований приравнен к статусу юридических лиц, представляется, что общим родовым понятием для них является организация.

Определяя гражданскую правосубъектность муниципальных образований, законодатель предписывает принимать во внимание их качественные характеристики, вытекающие из их правовой природы и социального назначения (целей создания и специфики выполнения ими своих функций). Это проявляется в наличии указания на то, что изъятия из общего правила о применении к ним норм о юридических лицах («если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов») могут быть либо прямо предусмотрены законом, либо вытекать из особенностей рассматриваемых субъектов. При этом, учитывая то обстоятельство, что ГК РФ не определяет, что является этими особенностями, 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, регулируемых гражданским законодательством, применяются к муниципальным образованиям как публично-правовым образованиям, а какие нет.

¹ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 516 (автор лекции – Н.И. Матузов).

По мнению Е.А. Суханова, п. 2 ст. 124 ГК РФ «следует понимать таким образом, что в тех случаях, когда закон говорит об участии в конкретных видах гражданских правоотношений юридических лиц, он обычно имеет в виду также и публично-правовые образования»¹. Между тем в судебной практике встречаются случаи, когда нормативный правовой акт, регулирующий участие юридических лиц в отдельных гражданско-правовых отношениях, не упоминает об участии в таких отношениях публично-правовых образований, и суды вынуждены по своему усмотрению решать вопрос о применении к ним тех или иных норм о юридических лицах.

Так, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в одном из постановлений пришел к выводу, что нормы Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» не подлежат применению к РФ как к публично-правовому образованию, поскольку данный Закон распространяется на субъекты предпринимательской деятельности с целью недопущения ограничения конкуренции, а РФ не является лицом, заинтересованным в совершении сделок. Суд указал, что данный Закон не содержит прямого указания на то, что его нормы, определяющие понятия аффилированности и группы лиц, применяются к публично-правовым образованиям. В данном случае иное вытекает из особенности Российской Федерации как публично-правового образования и из особых целей, преследуемых государством при участии Российской Федерации как субъекта в акционерных правоотношениях². Однако суд не конкретизировал, что при этом имеется в виду под данной особенностью Российской Федерации.

¹ Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2011. С. 286.

² См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 20.02.2008 года № А33-33865/05-Ф02-7411/06 по делу № А33-33865/05 // СПС «КонсультантПлюс».

В другом деле судом было указано на такую особенность Российской Федерации как публично-правового образования, как невозможность применения к ней правил о ликвидации юридического лица¹.

Существуют также отдельные разъяснения высших судебных инстанций по вопросу применения к тем или иным правоотношениям с участием государственных и муниципальных образований норм о юридических лицах. Так, например, в пункте 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 года № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»² указано, что к правоотношениям, возникающим в связи с выдачей государственных (муниципальных) гарантий, применяются нормы статей 115-117 БК РФ, устанавливающие особенности правового регулирования указанных правоотношений и обуславливаемые спецификой их субъектного состава, общие положения ГК РФ о способах обеспечения исполнения обязательств (ст. 329 ГК РФ), а также в силу сходства данных правоотношений с отношениями, урегулированными нормами параграфа 5 главы 23 ГК РФ, – нормы ГК РФ о договоре поручительства (п. 1 ст. 6 ГК РФ). Права публично-правового образования, исполнившего на основании предоставленной гарантии в пользу кредитора денежное обязательство должника, определяются в соответствии с положениями ст. 365 ГК РФ. В пункте 3 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.10.2000 года № 57 «О некоторых вопросах практики применения статьи 183 Гражданского кодекса Российской Федерации» разъяснено, что «поскольку к публично-правовым образованиям (п. 1 ст. 124 ГК РФ) применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (п. 2 ст. 124 ГК РФ), в случае заключения сделки от имени публично-правового образования его органом с превышением компетенции такая сдел-

¹ См.: Определение ВАС РФ от 23.01.2009 года № 17635/08 по делу № А40-79701/06-56-598 // СПС «КонсультантПлюс».

² Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

ка признается ничтожной (ст. 168 ГК РФ). Статья 183 ГК РФ к данным правоотношениям не применяется»¹.

Толкование п. 2 ст. 124 ГК РФ можно встретить и в практике Конституционного Суда РФ, который в одном из определений отметил, что ст. 124 ГК РФ «в развитие нормы абзаца второго пункта 1 статьи 2 Кодекса закрепляет общие положения об участии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданских правоотношениях и применении к ним норм гражданского права. Содержащееся в ней указание на особенности публично-правовых образований, в силу которых к ним могут не быть применимы положения, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, означает, прежде всего, что в гражданском законодательстве имеются специальные нормы, регулирующие участие данных субъектов в гражданских правоотношениях, а также правовые нормы о юридических лицах, которые не применимы к государству, государственным и муниципальным образованиям (например, нормы, относящиеся к образованию юридического лица, его учредительным документам, реорганизации юридического лица и т.д.) в силу специфики последних, которая в основном проистекает из особой организации институтов публичной власти»². Таким образом, данный судебный орган разграничил два способа регламентации гражданско-правового статуса публично-правовых образований: 1) наличие специальных норм об участии их в гражданских правоотношениях, и 2) нормы о юридических лицах, которые не подлежат применению к ним, исходя из их публично-властной природы.

К специальным принципам и нормам права об участии публично-правовых образований в гражданских отношениях можно отнести, например,

¹ Вестник ВАС РФ. 2000. № 12.

² Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 года № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

положения, предусмотренные абз. 2 п. 5 ст. 66, п. 1 ст. 582, п. 2 ст. 1116 ГК РФ. Более того, внутри данной группы норм следует особо выделить нормы ГК РФ, регулирующие гражданские отношения, участвовать в которых могут исключительно публично-правовые образования¹. Специальные случаи участия публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях могут быть предусмотрены также в специальных законах (например, Законе о контрактной системе, Законе о приватизации).

В юридической литературе в основном в качестве изъятий из правила, закрепленного в п. 2 ст. 124 ГК РФ, обусловленных особенностями государственных и муниципальных образований, в силу которых к ним не применяются нормы гражданского права о юридических лицах, перечисляются нормы о правоспособности юридического лица, о порядке его создания, реорганизации и ликвидации, банкротстве, а также нормы ст. ст. 50, 51 и 54 ГК РФ². Бесспорно, применение указанных норм в отношении муниципальных образований противоречило бы публично-правовой природе данных субъектов. Указанные особенности гражданско-правового статуса муниципальных образований установлены законодателем исходя из общественно значимых интересов местных сообществ и тем самым обеспечиваются конституционные гарантии местного самоуправления.

¹ См.: ст. 16 ГК РФ о возмещении убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления; ст. 16.1 ГК РФ о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления; ст. ст. 214, 215 ГК РФ о праве государственной и муниципальной собственности; ст. 217 ГК РФ о приватизации государственного и муниципального имущества; ст. ст. 279-282 ГК РФ об изъятии имущества для государственных или муниципальных нужд; ст. ст. 525-534 ГК РФ о поставке товаров для государственных или муниципальных нужд; ст. ст. 763-768 ГК РФ о выполнении подрядных работ для государственных или муниципальных нужд; ст. 817 ГК РФ о том, что заемщиком по договору государственного займа выступает Российская Федерация, субъект Российской Федерации; ст. 1063 ГК РФ о проведении лотерей, тотализаторов и иных игр государством и муниципальными образованиями; ст. ст. 1069-1071 ГК РФ об ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами; ст. 1151 ГК РФ о наследовании выморочного имущества и т.д.

² См.: Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2011. С. 286; Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / В.В. Андропов, К.П. Беляев, Б.М. Гонгалов и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, муниципальное образование с точки зрения гражданского права следует определить как организацию, созданную для реализации публичного (муниципального) интереса и признаваемую самостоятельным субъектом гражданского права, к которому, по общему правилу, применяются общие принципы и нормы права о юридических лицах, а также специальные принципы и нормы права об участии муниципальных образований в гражданских отношениях.

Проанализировав положения действующего законодательства, правоприменительный и доктринальный подход к толкованию п. 2 ст. 124 ГК РФ, а также учитывая конституционно-правовой смысл указанной нормы, установленный Конституционным Судом РФ, и правовые позиции высших судебных инстанций, можно выделить две группы норм права, составляющие исключение из общего правила о применении к муниципальным и иным публично-правовым образованиям норм об участии юридических лиц в гражданских правоотношениях, исходя из закона или особенностей рассматриваемых субъектов:

1) нормы, прямо предусматривающие ограничения участия муниципальных и иных публично-правовых образований в конкретных видах гражданско-правовых отношений. Прямые ограничения возможности участия рассматриваемых субъектов в отдельных видах отношений, регулируемых гражданским законодательством, могут содержаться в ГК РФ (например, ст. 1015), а также специальных законах¹;

2) нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, которые не подлежат применению именно в силу особенностей публично-правовой природы муници-

¹ Так, например, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, городские, сельские поселения и другие муниципальные образования, в отличие от юридических лиц Российской Федерации, имеют право обязываться по переводному и простому векселю только в случаях, специально предусмотренных федеральным законом (ч. 1, 2 ст. 2 Федерального закона от 11.03.1997 года № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе» (О переводном и простом векселе: Федеральный закон от 11.03.1997 года № 48-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1238).

пальных и иных публично-правовых образований («непоименованные случаи»). Это, прежде всего, касается норм, регулирующих порядок создания, реорганизации (ст.ст. 57-60.2 ГК РФ), ликвидации юридического лица (ст. 61-64.1 ГК РФ), прекращения недействующего юридического лица (ст. 64.2 ГК РФ), несостоятельности (банкротства) юридического лица (ст. 65 ГК РФ), нормы о необходимости регистрации в одной из организационно-правовых форм (п. 2 ст. 48 ГК РФ), норм об организационно-правовых формах юридического лица (п. п. 2, 3 ст. 50 ГК РФ), представительствах и филиалах юридического лица (ст. 55 ГК РФ), нормы о корпоративных и унитарных юридических лицах (ст. 65.1 ГК РФ), управление в корпорации (ст. 65.3 ГК РФ) и т.п.

Как видно, все вышеназванные случаи (специальные принципы и нормы права об участии публично-правовых образований в гражданских отношениях; нормы, прямо предусматривающие ограничения участия муниципальных и иных публично-правовых образований в конкретных видах гражданско-правовых отношений; нормы об участии юридических лиц в гражданских правоотношениях, не подлежащих применению в силу особенностей публичной природы государственных и муниципальных образований) свидетельствуют о том, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования имеют особенности гражданской правосубъектности, которые проистекают из их публично-правовой природы. Наличие этих особенностей в целом является в доктрине основным аргументом в пользу тезиса об особом статусе рассматриваемых субъектов (*sui generis*)¹.

Важно, однако, отметить, что в отношении отдельных юридических лиц некоторые общие положения ГК РФ о юридических лицах также могут не применяться. Так, в настоящее время имеется ряд юридических лиц, к ко-

¹ См.: Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. Монография. Изд-во «Проспект», 2014. С. 49-50; Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2011. С. 286 (автор главы – Е.А. Суханов).

торым в силу специфики их существа применяются далеко не все общие нормы ГК РФ. К примеру, религиозная организация не может быть преобразована в юридическое лицо другой организационно-правовой формы (п. 3 ст. 123.26 ГК РФ). Для отдельных юридических лиц устанавливаются специальные основания и порядок их ликвидации (см., например: п. 2 ст. 123.20 ГК РФ). Относительно изъятий из общих правил, определяющих гражданско-правовое положение юридических лиц, уместным будет упомянуть казенное предприятие, учреждение, политическую партию и религиозную организацию, которые, так же как и муниципальные образования, не могут быть признаны несостоятельными (банкротами) (п. 1 ст. 65 ГК РФ).

В соответствии с логикой подхода к определению муниципальных образований как особых субъектов гражданского права следовало бы лишить статуса юридического лица вышеназванные организации и аналогичным образом выделить их в качестве особых субъектов. Однако наличие перечисленных особенностей является лишь исключением из общих правил, регулирующих участие юридических лиц в гражданском обороте. Данные обстоятельства не дают основания признавать за указанными лицами особый гражданско-правовой статус и выводить их вообще за рамки категории юридического лица.

Рядом ученых особый статус муниципальных образований как субъектов гражданского права объясняется наличием у них публичной власти. Так, А.И. Иванчак отмечает, что «двойственный характер участия государственных и муниципальных образований в имущественном обороте: юридическое равенство в вопросах взаимодействия с контрагентами, с одной стороны, и особый порядок создания, характер реализации полномочий, обладание публичной властью – с другой, – позволяет охарактеризовать их в качестве особого субъекта гражданских правоотношений»¹. Н.Н. Колмакова полагает: «Особенности реализации муниципальным образованием субъективных прав

¹ Иванчак А.И. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

и обязанностей заключаются в двойственной правовой природе этого субъекта, так как муниципальное образование является и носителем публичной власти, и активным участником гражданских правоотношений»¹. По мнению Е.В. Моисеевой, наличие у публично-правовых образований публичной власти (публично-властных полномочий) предопределяет их особый гражданско-правовой статус². Данный исследователь также приходит к выводу о том, что «особенность субъектов права публичной собственности заключается в том, что они сочетают функции носителей публичной власти и возможности субъектов гражданского права, выступающих на равных началах с физическими и юридическими лицами в гражданских правоотношениях»³. Таким образом, ученые фактически обуславливают особое гражданско-правовое положение муниципальных образований наличием у них публичной власти.

Чтобы правильно оценить описанный выше подход к пониманию гражданско-правовой природы муниципальных образований, необходимо для начала определить наличие в их правосубъектности элементов публично-властного характера.

Фундаментальной предпосылкой для наделения муниципального образования статусом субъекта гражданского права явилось конституционное установление в Российской Федерации обособленной от государственной власти системы местного самоуправления, самостоятельного в пределах своих полномочий. Последнее, как было отмечено выше, является квалифицирующим признаком муниципального образования, благодаря которому оно признается самостоятельным субъектом права, за ним признается право на финансово-экономические и иные ресурсы, которые необходимы для выполнения его функций в пределах, установленных законом. Существенной функцией местного самоуправления является обеспечение решения вопросов ме-

¹ Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: Дис. ... канд. юрид. наук. В., 2007. С. 41.

² См.: Моисеева Е.В. К вопросу о правосубъектности публично-правовых образований в гражданском праве России // Юрист. 2006. № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же // СПС «КонсультантПлюс».

стного значения, отражающих содержание муниципального интереса. И задача муниципального образования заключается в том, чтобы реализовать данный публичный интерес.

В научных трудах по конституционному и муниципальному праву местное самоуправление определяется в основном как: «установленная государством в законах местная публичная власть, реализуемая на территории соответствующего населенного образования ... в целях решения задач местного значения и выполнения государственных функций»¹, децентрализованная форма организации территориальной публичной власти, обеспечивающая исполнение нормативных правовых актов на территории муниципального образования², самостоятельная форма публичной власти, взаимодействующая с государственной властью³, институт публичной власти, который самостоятелен в пределах компетенции, устанавливаемой государством⁴. Институт местного самоуправления как формы народовластия призван обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения. «Это предполагает (как общее правило) недопустимость решения вопросов местного значения и, соответственно, осуществления местного самоуправления органами государственной власти и (или) государственными должностными лицами»⁵.

Учитывая изложенное, а также соответствующие положения Конституции РФ (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ст. 130), Закона о местном самоуправлении (ст. 1) следует заключить, что основополагающим признаком, характеризующим социальную сущность местного самоуправления, является публичная власть,

¹ Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 23.

² См.: Баранчиков В.А. Право местного самоуправления. М., 1999. С. 8.

³ См.: Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костокова. М.: Проспект, 2015. Т. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Васильев В.И. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

причем самостоятельная от государственной власти в пределах компетенции, определенной государством.

Муниципальное образование предназначено для осуществления муниципальной власти и решения вопросов местного значения исходя из интересов населения¹. Необходимость решения указанных вопросов обуславливает участие муниципальных образований в публично-властных правовых отношениях (налоговых, административных правоотношениях и др.), а также отношениях, регулируемых гражданским законодательством (вещных, обязательственных, корпоративных и др.). С учетом этого обстоятельства следует констатировать двойственный характер правовой природы муниципального образования – как публично-властного субъекта и как субъекта гражданского права. Не вызывает также сомнений и тот факт, что его гражданская правосубъектность непосредственно реализуется соответствующими органами местного самоуправления, которые действуют в пределах установленной за ними компетенции, о чем свидетельствуют соответствующие положения ГК РФ (п. 2 ст. 125).

Тем не менее, принципиальным для гражданского права остается вопрос о том, каким образом публичная власть может предопределять особый гражданско-правовой статус муниципальных образований? В том, что от их имени в гражданском обороте выступают органы публичной власти (органы местного самоуправления)? И как вообще данная особенность муниципальных образований (наличие у них функций публичной власти) влияет (или может влиять) на участие их в гражданских правоотношениях? Может ли она каким-либо образом проявлять себя при участии рассматриваемых субъектов в этих отношениях? И, самое главное, как в таком случае указанные обстоятельства соотносятся с принципом равенства прав участников гражданских

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 года № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

правоотношений, закрепленным в ГК РФ и не делающим исключения для публично-правовых образований? Ведь по смыслу норм ГК РФ следует, что муниципальные образования участвуют в гражданском обороте на равных началах с гражданами и юридическими лицами (п. 1 ст. 124), и что субъективные гражданские права и обязанности в результате такого участия возникают непосредственно у муниципальных образований, а не у их уполномоченных органов власти, которые действуют от имени таких образований (п. 2 ст. 125). Исходя же из принципа равенства участников регулируемых гражданским законодательством отношений (п. 1 ст. 1 ГК РФ), публично-властная составляющая их правосубъектности не может влиять на участие их в этих отношениях, поскольку должна оставаться за рамками сферы (предмета) частного правового регулирования. Иное означало бы проникновение в отношения, регулируемые гражданским правом, элементов власти и подчинения, преобразующее их в отношения вертикального характера, и противоречило бы указанному основополагающему принципу гражданского права.

В доктрине гражданского права утверждается, что «в гражданских правоотношениях не должны проявляться властные полномочия государства, равно как и иных публично-правовых образований, их особое положение как субъектов публично права»¹. Наличие у государства «властных функций не отражается на характере его участия в гражданско-правовых отношениях»².

Здесь справедливо также отметить, что в юридической литературе можно встретить подход, «выводящий» муниципальные образования за рамки категории публично-правового образования. Так, например, Д.В. Пятков не относит муниципальные образования к указанной категории субъектов, но отождествляет их с юридическими лицами³. Аргументируя данную позицию,

¹ Гражданское право: В 2 т.: Учебник (том 1) / под ред. Б.М. Гонгало. Статут, 2016 (автор главы – М.Н. Семякин) // СПС «КонсультантПлюс».

² Залесский В.В. Гражданское право России: Общая часть. М., 2001. С. 250.

³ См.: Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003. С. 60, 61.

автор указывает, что публично-правовое образование является организацией, имеющей публично-властные полномочия. Муниципальное же образование в отличие от него является хозяйственной публичной организацией, созданной населением с целью обеспечения благоприятных условий для удовлетворения общественных интересов посредством участия в имущественных и неимущественных правовых отношениях¹. Однако данная точка зрения не соответствует действительности: во-первых, муниципальное образование также обладает публичной властью; во-вторых, оно не создается населением (местным сообществом). Решение о создании муниципального образования принимается не членами общества, а субъектом Российской Федерации путем принятия соответствующего закона (ст. 10 Закона о местном самоуправлении). Более того, исходя из логики данного исследователя получается, что государство выступает по своей природе только лишь как носитель публичной власти, но никак не субъект хозяйствования, в функции которого входит осуществление хозяйственной деятельности в целях обеспечения надлежащих условий жизнедеятельности населения.

Для того, чтобы ответить на поставленные выше вопросы, постараемся выявить возможные публично-властные элементы в гражданско-правовом статусе государственных и муниципальных образований.

Из положений Конституции РФ (п. «о» ст. 71), а также ГК РФ (п.п. 1, 2 ст. 3) следует, что гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. Гражданское законодательство при этом состоит из ГК РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в п.п. 1, 2 ст. 2 ГК РФ.

Закрепленное за государством право нормотворчества в сфере гражданского права позволяет ему посредством законодательной власти самому определять собственную гражданскую правоспособность, ее объем и содержание, а также гражданскую правоспособность других участников оборота.

¹ См.: Пятков Д.В. Указ. соч. С. 60, 61.

Так, государство, являясь субъектом права публичной собственности, самостоятельно, исходя из своей воли и интересов, определяет основания возникновения и прекращения своего права собственности, его содержание и формы осуществления¹. Российская Федерация лишь одна вправе устанавливать пределы гражданской правоспособности всех остальных субъектов гражданских правоотношений (в том числе и муниципальных образований), тем самым воздействуя на частноправовые отношения посредством законодательных запретов и дозволений. Это, в частности, проявляется и в установленной ГК РФ возможности государства ограничивать гражданские права на основании федерального закона в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (абз. 2 п. 2 ст. 1), вводить ограничения перемещения товаров и услуг в соответствии с федеральным законом для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (абз. 2 п. 5 ст. 1), прекращать право собственности на основании закона (ст. 306). Кроме этого, в силу абз. 4 п. 1 ст. 2 ГК РФ правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Таким образом, анализ норм действующего гражданского законодательства позволяет сделать обоснованный вывод об исключительном положении Российской Федерации в системе субъектов гражданского права, фактически позволяющем ей при участии в конкретных гражданских правоотношениях с иными лицами в своих интересах задействовать механизмы публичной (законодательной) власти и таким способом воздействовать на гражданский оборот в целом. И именно в этой публично-властной сущности государства, которая проявляет себя в гражданском праве, и заключен особый,

¹ См.: Моисеева Е.В. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

исключительный характер его как субъекта гражданского права, а не в том лишь, что оно, по мнению некоторых ученых, будучи организацией, не признается тем не менее юридическим лицом¹, или, что его гражданская дееспособность осуществляется органами публичной власти².

Поскольку институт местного самоуправления не наделен в силу Конституции РФ такой законодательной властью, муниципальные образования не имеют аналогичной возможности использовать свои властные полномочия при участии их в отношениях, входящих в сферу гражданско-правового регулирования. В данном случае права и законные интересы граждан и юридических лиц защищены федеральным законодательством.

Исключительность же гражданско-правового положения субъектов Российской Федерации усматривается в следующем.

Р.Р. Абдулвагапова утверждает: «Гражданско-правовая ответственность публично-правовых образований, закрепленная в законодательстве, является основным базовым правовым инструментом обеспечения принципа равенства публично-правовых образований и иных субъектов гражданского права...»³. Вслед за ней М.В. Токарева подчеркивает, что «одним из принципов гражданско-правового регулирования общественных отношений является равенство их участников. Данный принцип распространяется и на сферу взаимной ответственности государства и личности, состоящей в обоюдном, равно отвечающем возмещении причиненного друг другу вреда и поэтому выступающей объектом гражданско-правового регулирования»⁴.

Вместе с тем, законом предусмотрено принципиальное изъятие из данного правила: ст. 127 ГК РФ установлен иммунитет государства и его собственности. Эта особенность гражданско-правового положения субъектов РФ –

¹ См.: Гражданское право: учебник: Т. 1. – 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 2013. С. 217 (автор главы – А.А. Иванов).

² См.: Моисеева Е.В. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

³ Абдулвагапова Р.Р. Правовое положение публично-правовых образований в гражданско-правовых обязательствах: Дис. ... канд. юрид. наук. К., 2008. С. 10.

⁴ Токарева М.В. Некоторые проблемы реализации принципа равенства в гражданско-правовом регулировании взаимной ответственности государства и личности // Гражданское право. 2011. № 3. С. 12.

наличие у них наравне с Российской Федерацией исключительного права на иммунитет в сфере гражданско-правовой ответственности – обусловлена предоставленной данным субъектам возможностью осуществления международных и внешнеэкономических связей¹. Таким образом, властный элемент в гражданско-правовом статусе субъектов РФ проявляется в механизме их гражданско-правовой ответственности в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств.

Указанные выше особенности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации как субъектов гражданского права (наличие властных элементов в гражданско-правовом статусе) обусловлены тем обстоятельством, что государство является единственным носителем суверенитета. Эти особенности свидетельствуют об исключительности его правового положения в гражданском обороте.

Следует отметить, что в ГК РФ предусмотрен ряд норм, закрепляющих за муниципальными органами отдельные возможности, следующие из публичной природы муниципальных образований, их интересов. Это, прежде всего, касается случаев изъятия земельного участка у правообладателя для муниципальных нужд (ст. 279 ГК РФ), изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования (ст. ст. 284, 285 ГК РФ), а также отчуждения недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка для муниципальных нужд (ст. 239.2 ГК РФ).

Между тем нормы ГК РФ, а также ЗК РФ, регулирующие порядок изъятия недвижимости для муниципальных нужд, в их взаимосвязи не закрепляют за органами местного самоуправления властные полномочия, позволяющие им в одностороннем порядке принудительно изымать недвижимые

¹ См.: ст. 1 Федерального закона от 04.01.1999 года № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 04.01.1999 года № 4-ФЗ // СЗ РФ. № 2. 1999. Ст. 231).

вещи у частных лиц и тем самым прекращать их право собственности на такое имущество. Во-первых, для изъятия недвижимых вещей требуется заключение специального соглашения (п. 6 ст. 279 ГК РФ, ст. 56.9 ЗК РФ), к которому применяются положения гражданского законодательства о купле-продаже или мене (ч. 7 ст. 56.9 ЗК РФ). Причем его условия могут быть изменены с учетом предложений правообладателя изымаемой недвижимости (ч. 11 ст. 56.10 ЗК РФ). Во-вторых, принудительное изъятие недвижимости допускается лишь в случае не представления ее правообладателем подписанного соглашения и только посредством обращения органа местного самоуправления в суд с соответствующим иском (ст. 282 ГК РФ, ч. 10 ст. 56.10 ЗК РФ). В-третьих, решение муниципального органа об изъятии недвижимости имеет установленный законом временной предел (ч. 13 ст. 56.6 ЗК РФ). Более того, данное решение не носит безусловный характер: его можно обжаловать в суде (ч. 14 ст. 56.6 ЗК РФ), то есть законодателем предусмотрена возможность защиты лицом своих вещных прав в судебном порядке. И в этом случае правообладатель изымаемой недвижимости вправе выбрать конкретный способ защиты гражданских прав: признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону (ст. 12 ГК РФ).

В случае же изъятия земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, муниципальный орган, которым принято решение об изъятии участка, также не может без согласия собственника самостоятельно продать участок с публичных торгов. Он может только воспользоваться правом на обращение в суд с соответствующим требованием (п. 3 ст. 286 ГК РФ).

Как видим, для изъятия недвижимости в силу закона требуется согласие самого правообладателя (в том числе посредством заключения специального соглашения об изъятии), т. е. закон предусматривает возможность тако-

го изъятия на добровольных началах. При отсутствии данного согласия орган муниципальной власти, принявший решение об изъятии недвижимого имущества, вправе лишь обратиться с соответствующим иском в суд.

Аналогичным правом на иск наделен орган местного самоуправления и в отношении прекращения права собственности на бесхозяйственно содержимое жилое помещение (ст. 293 ГК РФ). Лицо, бесхозяйственно содержащее свое жилье, может и не нарушать ничьих субъективных прав, но при этом нарушает правовой запрет на совершение таких действий и совершает тем самым правонарушение, за что может быть привлечено к гражданско-правовой ответственности¹. В данном случае санкцией, применяемой судом по иску органа местного самоуправления, будет выступать продажа с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения.

Во всех рассмотренных случаях муниципальное образование не вправе в силу своего публично-властного статуса принудительно прекратить право собственности лица на недвижимую вещь. Его органы лишь уполномочены на подачу соответствующего иска в суд. Само же по себе такое обращение в суд является по сути инициацией со стороны органов местного самоуправления особого вида гражданско-правового спора в судебном порядке, причем в ряде случаев (см., например: ст. ст. 284, 285, 293 ГК РФ) это связано с применением конфискационных санкций, устанавливаемых не за нарушение субъективных гражданских прав, а за нарушение публичных интересов². В охранительных же правоотношениях, элементом содержания которых являются притязания (исковые права), как известно, принудительное воздействие

¹ См.: Мильков А.В. К вопросу о характеристике гражданско-правовой ответственности // Закон. 2016. № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Там же // СПС «КонсультантПлюс».

исходит от государства, то есть имеет место государственное принуждение¹. Следовательно, вещные права граждан и юридических лиц защищены федеральным законом от произвольного вмешательства органов муниципальной власти в сферу их частных интересов.

Из этого следует вывод, что публично-властный элемент в гражданско-правовом статусе муниципальных образований отсутствует. Публично-властные полномочия органов местного самоуправления не могут влиять на частные права граждан и юридических лиц, поскольку ограничены судебным механизмом защиты прав собственников или иных правообладателей. Для наступления необходимых юридических последствий, в частности, в виде возникновения права муниципальной собственности на изымаемую вещь, недостаточно одного лишь решения органа местного самоуправления об изъятии: ключевым основанием для перехода права на вещь от одного лица к другому является судебное решение. Механизм осуществления органами местного самоуправления своих полномочий в сфере гражданского оборота в силу действующего законодательства ограничивается судебной властью. В свою очередь, судебная система в Российской Федерации является государственной².

На основе изложенного можно заключить, что все субъекты, относимые в настоящее время к категории публично-правовых образований, за исключением муниципальных образований, обладают исключительным гражданско-правовым статусом, который позволяет им выступать в гражданских правоотношениях на заведомо неравных началах. Это проявляется в наличии у Российской Федерации властных законодательных полномочий, потенциально способных к проявлению при участии ее в гражданском обороте, а также наличии у нее и ее субъектов иных публичных прерогатив, позволяю-

¹ См.: Мильков А.В. К теории охранительных гражданских правоотношений: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2018. С. 191-192.

² См.: ст. 4 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 года № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1).

щих им отступать от гражданско-правового принципа равенства сторон (право на иммунитет в сфере гражданско-правовой ответственности).

Несмотря на этот специфический признак государственных образований как субъектов гражданского права, в юридической литературе отмечается близость к ним муниципальных образований по принципам их организации и деятельности, что позволяет рассматривать их совместно¹. На этом основании можно предположить, что участие государственных и муниципальных образований в гражданском обороте находится в прямой зависимости от принципов их образования, организации и деятельности в публичной сфере и в связи с этим их гражданская правосубъектность имеет общие черты, которые проявляются в следующем.

Первое, что следует заметить, это указанное выше наличие ограничений по применению к рассматриваемым публичным образованиям общих гражданско-правовых норм о юридических лицах.

Далее, на что важно обратить внимание, в гражданском обороте и государственных, и муниципальных образования могут участвовать 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 государственными органами или органами местного самоуправления публичных функций, не затрагивающих права и интересы соответствующего публично-правового образования как участника гражданских правоотношений². Данное обстоятельство свидетельствует о проявлении публичного элемента в гражданско-правовом статусе муниципального образования, который не связан с осуществлением гражданских прав и обязанностей и реализацией интересов муниципального образования как участника гражданских правоотношений, но при этом касается выполнения публичных функций муниципальных органов.

¹ См.: Гражданское право: учебник: Т. 1. – 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 2013. С. 222 (автор главы – А.А. Иванов).

² См., например: п. 4 ст. 292, п. 1 ст. 34, п.п. 2, 3 ст. 227, п. 1 ст. 230 ГК РФ.

Вместе с тем, указанные функции не носят властный характер. Как верно замечает А.В. Винницкий, «квалификация публичных (и прежде всего административных) правоотношений как отношений власти-подчинения – весьма распространенное заблуждение, которое не соответствует современным реалиям или по крайней мере представляет собой чрезмерное упрощение действительных черт соответствующих отношений»¹. «Значительная часть отношений, которые складываются в сфере публичного администрирования, на сегодняшний день возникает по инициативе и в интересах частных лиц (предоставление государственных и муниципальных услуг, мер поддержки, содействие в реализации прав граждан и организаций) либо по обоюдной инициативе частных лиц и публичной администрации (так называемое государственно-частное партнерство), что не меняет сущности этих отношений – в них реализуются публичные функции»². Данное замечание справедливо и в отношении приведенных выше случаев: публичные функции органов местного самоуправления выражаются в содействии в реализации имущественных прав граждан и организаций и не связаны с осуществлением ими властных полномочий.

Таким образом, описанный случай осуществления государственными и муниципальными образованиями публичных функций в гражданском обороте является еще одной общей особенностью гражданской правосубъектности государственных и муниципальных образований с точки зрения их публичной природы. Она проявляется в необходимости дифференцированного подхода для характеристики их участия в отношениях, регулируемых гражданским правом.

Общей особенностью государственных и муниципальных образований является также их способность участвовать в гражданских правоотношениях

¹ Винницкий А.В. Публичная собственность. – М.: Статут, 2013. С. 137.

² Там же. С. 318-319.

опосредованно через специально созданные юридические лица: унитарные предприятия и учреждения.

В отношении публично-правовых образований законом предусмотрены общие особенности осуществления отдельных видов прав. К примеру, право публичной собственности может осуществляться государственными и муниципальными образованиями исключительно посредством административных актов при передаче имущества унитарным предприятиям и учреждениям в хозяйственное ведение или оперативное управление соответственно. В этом случае по смыслу норм гражданского права (ст. ст. 113, 123.21, 294, 296 ГК РФ) не требуется совершение впоследствии между публичными образованиями и указанными юридическими лицами гражданско-правовых сделок по передаче этого имущества во владение, пользование и распоряжение.

Вся совокупность вышеназванных общих особенностей государственных и муниципальных образований как субъектов гражданского права, вытекающих из их публично-правовой природы, позволяет рассматривать эти публичные образования совместно, что, в свою очередь, свидетельствует о наличии необходимости выделить их в единую правовую категорию особых субъектов гражданского права.

Некоторые авторы, исследовавшие гражданско-правовой статус муниципальных образований в результате своих исследований пришли к выводу о том, что муниципальные образования в значительной степени обладают теми признаками, которые присущи юридическим лицам¹. Более того, в науке отдельными учеными предпринимаются попытки обосновать концепцию о тождественности муниципального образования и юридического лица². Так, в

¹ См., например: Колмакова Н.Н. Указ. соч. С. 111; Камалов О.А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: Дис. ... канд. юрид. наук. Е., 2001. С. 20; Боярова О.Ю. Муниципальное образование: Особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях: Дис. ... канд. юрид. наук. С., 2002. С. 51.

² Нельзя также не отметить, что в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 года № 1101-р, в целом указывалось на необходимость рассмотреть вопрос о наделении публично-правовых образований статусом юридического лица.

научной среде существуют точка зрения, согласно которой муниципальные образования объявляются самостоятельной разновидностью юридических лиц¹. Представляется, что указанное отождествление связано, во-первых, с предусмотренной гражданско-правовыми нормами возможностью применения к муниципальным образованиям норм о юридических лицах, и, во-вторых, с обращением исследователей к правовому положению древнеримских муниципий, которое, по мнению Е.А. Флейшиц, было первым более отчетливым выражением идеи юридического лица².

Вместе с тем, в литературе по данному вопросу отстаивается также противоположная точка зрения: авторами указывается на недопустимость признания муниципальных образований юридическими лицами ввиду различий в их правовой природе³.

Необходимо отметить, что и в сложившейся судебной практике применения статей 124 – 127 ГК РФ идея о различной правовой природе муниципальных образований и юридических лиц также находит свое признание и практическое воплощение⁴.

В правовой доктрине юридическое лицо обычно характеризуется следующими основополагающими признаками: 1) организационным единством; 2) имущественной обособленностью; 3) самостоятельной гражданско-правовой ответственностью; 4) выступлением в гражданском обороте от соб-

¹ См.: Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России. М., 2007. С. 130; Тимофеев Н.С. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс»; Лабыгин А.Н. Перспективы и отдельные проблемы развития права муниципальной собственности в свете муниципальной реформы в России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 108.

² См.: Римское частное право: учебник / коллектив авторов; под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. – М.: КНОРУС, 2013. С. 133-136.

³ См., например: Модин Н.А. Муниципальные образования как субъекты гражданских правоотношений в современном российском праве // Российская юстиция. 2011. № 5. С. 60-62; Глинка В.И. Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований // Адвокатская практика. 2009. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: определение ВАС РФ от 03.12.2013 года № ВАС-17384/13 по делу № А03-20691/2012; апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 06.08.2013 года по делу № 33-8722/2013; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.03.2015 года № Ф04-14917/2014 по делу № А27-6638/2014; постановление ФАС Северо-Западного округа от 23.06.2014 года по делу № А42-3013/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

ственного имени¹. Очевидно, что все названные признаки вытекают из нормативного определения понятия юридического лица, предусмотренного п. 1 ст. 48 ГК РФ, и, следовательно, можно констатировать, что они являются общими (родовыми) для всех разновидностей юридического лица. Таким образом, все перечисленные выше признаки юридического лица носят всеобщий для данной категории субъектов характер.

Что касается муниципальных образований, то здесь следует признать, что в настоящее время они обладают всеми существенными признаками, которые признаются на сегодняшний день за юридическими лицами. Являясь целостными автономными единицами, они, как и юридические лица, способны иметь любые субъективные гражданские права и обязанности в границах, определяемых его производной (искусственной) природой и целью деятельности².

Так, организационное единство муниципального образования (или, как точнее указывает Р.Р. Абдулвагапова, организационно-территориальное единство³) обусловлено тем, что последнее является организацией, у которой имеется определенная структура специально созданных органов управления (органов местного самоуправления), через систему которых она совершает юридически значимые действия. В силу положений Закона о местном самоуправлении организационное единство закрепляется уставом муниципального образования (ч. 1 ст. 44), а также самим Законом о местном самоуправлении.

Основу имущественной обособленности, в свою очередь, составляет экономический базис муниципального образования – муниципальная собственность, наличие которой позволяет муниципальным образованиям самостоятельно нести гражданско-правовую ответственность по своим обязатель-

¹ См.: Гражданское право: учебник: Т. 1. – 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 2013. С. 143 – 146 (автор параграфа – И.В. Елисеев).

² См.: Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Абдулвагапова Р.Р. Указ. соч. С. 9.

ствам принадлежащим им имуществом, находящимся в составе муниципальной казны.

Участие муниципального образования в гражданских правоотношениях от собственного имени обеспечивается наличием у него официальных символов, которые, как и некоторые виды средств индивидуализации юридических лиц, требуют государственной регистрации (ч. 2 ст. 9 Закона о местном самоуправлении).

Также отметим, что в отношении муниципального образования действующим законодательством предусмотрена необходимость государственной регистрации его устава (ч. 6 ст. 44 Закона о местном самоуправлении). Муниципальное образование, устав которого зарегистрирован в установленном порядке, подлежит включению в государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации¹. В свою очередь, юридическое лицо должно быть зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц (п. 2 ст. 48 ГК РФ).

Изложенное позволяет заключить, что муниципальные образования обладают всеми существенными признаками юридического лица. В отношении муниципальных образований, как и юридических лиц, законодательством установлено требование об их государственной регистрации. Все эти обстоятельства определенно сближают гражданско-правовое положение сравниваемых субъектов. Вместе с тем, представляется, что тезис о том, что муниципальное образование является разновидностью юридического лица, не отвечает всеобщему принципу всесторонности познания, который предполагает необходимость выявления всех сторон, связей и отношений исследуемого предмета², и противоречит указанным выше конституционным положениям о местном самоуправлении как относительно самостоятельной форме публич-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 года № 151 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» (вместе с «Правилами ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации») // СЗ РФ. 2017. № 7. Ст. 1090.

² См.: Сырых В.М. История и методология юридической науки: учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 97.

ной власти, нормам действующего гражданского законодательства и Закона о местном самоуправлении.

Заметим, однако, что отдельные виды юридических лиц, созданные государством на основании специальных федеральных законов, (государственные корпорации) в соответствии с действующим законодательством могут наделяться публично-властными функциями, в том числе правом разработки и издания в установленной сфере деятельности нормативных правовых актов, которые являются обязательными к исполнению как органами государственной и муниципальной власти, так и частными лицами¹. Данные организации, обладая статусом юридического лица, в то же время являются субъектами (государственными компетентными органами), наделенными достаточно широкими властными полномочиями в определенных сферах.

Следует отметить, что о лицах, которым государством делегированы властные полномочия, упоминается также в ст. 16.1 ГК РФ.

Между тем необходимо учесть ряд обстоятельств. Во-первых, указанные юридические лица публично-властными функциями наделяются, а не обладают ими по самой своей природе юридического лица в отличие от муниципальных образований, за которыми государством признается публичная власть для решения вопросов местного значения. Без такого квалифицирующего признака, как местное самоуправление, не существует и самого муниципального образования. Публично-властная составляющая правосубъектности муниципальных образований тем самым не позволяет признать за ними статус обычного юридического лица. Во-вторых, антимонопольным законом запрещено наделять хозяйствующие субъекты функциями и правами органов публичной власти, если иное не установлено федеральными законами (ч. 3

¹ См.: ст. 2, ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 01.12.2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федеральный закон от 01.12.2007 года № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078), ч. 2 ст. 1, ч. 7 ст. 8 Федерального закона от 13.07.2015 года № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» (О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: Федеральный закон от 13.07.2015 года № 215-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4341).

ст. 15 Закона о защите конкуренции). Таким образом, государственные корпорации являются исключением из данного общего правила.

Кроме того, юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительным документом (п. 1 ст. 53 ГК РФ). Последние являются частью такого юридического лица, отражающей его структурное единство, и, соответственно, не могут рассматриваться в качестве самостоятельных субъектов гражданского права. В случае же с муниципальным образованием и его органами в силу закона может складываться иная правовая связь: отдельные органы местного самоуправления обладают правами юридического лица или могут обладать ими в соответствии с уставом муниципального образования (ч. 9 ст. 35, ч. 7 ст. 37 Закона о местном самоуправлении). Они являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом и как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Закона о местном самоуправлении в соответствии с ГК РФ применительно к казенным учреждениям (ч. 2 ст. 41 Закона о местном самоуправлении). Поэтому они потенциально вправе участвовать в гражданских правоотношениях от своего имени и приобретать для себя гражданские права и обязанности.

Более того, при осуществлении муниципальным образованием отдельных прав (права собственности, обязательственных прав, наследственных прав и др.) имеется ряд особенностей, не свойственных для обычного юридического лица. Эти особенности будут рассмотрены в следующих главах диссертационного исследования.

Некоторые исследователи предлагают определять правовой статус муниципального образования через конструкцию «юридическое лицо публич-

ного права»¹.

Что касается самой конструкции юридического лица публичного права, то еще в 50-е гг. прошлого столетия С.Н. Братусь отмечал отсутствие точных критериев разграничения публичных и частных юридических лиц². Более того, на спорность конструкции юридического лица публичного права и нецелесообразность введения ее в российское право в настоящее время обращается внимание большинством исследователей³.

В.В. Лаптев справедливо замечал, что особенность юридических лиц публичного права состоит исключительно в том, что их создание осуществляется в соответствии с нормами публичного права⁴. Аналогичного мнения придерживается и Е.А. Суханов, который отмечает, что от обычных «юридических лиц частного права» рассматриваемые субъекты отличаются только тем, что были созданы учредителями вне сферы гражданских правоотношений, на основе и в сфере публично-правового регулирования⁵. Более того, данный ученый утверждает: «У нас никто не знает, что такое юридические лица публичного права, на каких началах они могут и должны участвовать в обороте, какое у них право на имущество, если они не являются собственниками»⁶. В связи с этим пытаться раскрыть содержание одного понятия («муниципальное образование») через другое также неизвестное понятие («юридическое лицо публичного права») – значит противоречить правилам логики.

¹ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 167-169; Сергеев Д.Б. От древнеримской муниципии – к современному муниципальному образованию. От «прообраза» юридического лица – к юридическому лицу публичного права? // История государства и права. 2013. № 1. С. 7-11.

² См.: Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 63.

³ См., например: Зинченко С., Галов В. Юридическое лицо и правовой статус органов государственного и муниципального управления (вопросы соотношения) // Хозяйство и право. 2006. № 11. С. 116; Серова О.А. Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права России: Дис. ... д.ю.н. М., 2011. С. 15.

⁴ Лаптев В.В. Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики. М., 2010. С. 32.

⁵ См.: Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Суханов Е.А. Участие государства в гражданско-правовых отношениях // Пути к новому праву: Материалы международной конференции в Санкт-Петербурге и Бремене / Под общ. ред. М.М. Богуславского и Р. Книппера. Берлин, 1998. С. 197-199.

В.А. Бабаков особо подчеркивает, что введение в законодательство понятия «юридическое лицо публичного права» влечет за собой ряд трудноразрешимых проблем¹. «Создание строго упорядоченной системы участия государства в гражданских правоотношениях, отсекающее проблему выступления от имени государства неограниченного множества субъектов, по субъективному усмотрению, вне всякой законодательной и формальной логики наделяемых/не наделяемых гражданской правосубъектностью, возможно и без использования категории «юридическое лицо публичного права»².

Кроме того, на отсутствие необходимости прямого заимствования в российское право указанного понятия у европейских правовых порядков ввиду его различного содержания в них прямо указано в п. 7.2.4 Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации³ (далее – Концепция).

Полагаем, что данная конструкция является допустимой лишь в тех правовых системах, где существует возможность деления юридических лиц по отраслевому принципу (например, во Франции). В России же правовое положение отдельных видов юридических лиц, определяемое специальным законодательством, основано на положениях ГК РФ⁴. Все юридические лица участвуют в отношениях, регулируемых как отраслями, относимыми к частному праву, так и отраслями, относимыми к публичному праву: они участвуют в административных правоотношениях по поводу получения лицензии на осуществление отдельных видов деятельности, налоговых правоотношениях и т.п.

¹ См.: Бабаков В.А. Правосубъектность государства как участника гражданско-правовых отношений // Гражданское право. 2014. № 5 // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же // СПС «КонсультантПлюс».

³ Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

⁴ См., например: ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 08.02.1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (Об обществах с ограниченной ответственностью: Федеральный закон от 08.02.1998 года № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785), ст. 1 Федерального закона от 14.11.2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14.11.2002 года № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746).

Принимая во внимание изложенные обстоятельства, считаем саму постановку вопроса о применении к гражданско-правовому статусу муниципального образования конструкции «юридическое лицо публичного права» нецелесообразной.

Делая выводы по рассмотренному в настоящем параграфе вопросу о понятии муниципального образования и его месте в системе субъектов гражданского права, необходимо заключить, что в соответствии с гражданским законодательством и доктриной гражданского права муниципальные образования объединяются совместно с Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации в единый термин «публично-правовое образование» и рассматриваются в качестве особых субъектов гражданского права, существующих наряду с физическими и юридическими лицами.

Учитывая общетеоретический подход к делению субъектов права (индивиды и коллективные субъекты – организации), наличие у публично-правовых образований и юридических лиц таких общих признаков, как организационное единство и зависимость объема и содержания правоспособности от целей деятельности, а также то, что по общему правилу гражданско-правовой статус публично-правовых образований отождествляется со статусом юридических лиц, представляется, что общим родовым понятием для них является организация.

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.

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, установ-

ленного 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 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 выработано предложение о выделении данных публичных образований в единую правовую категорию особых субъектов гражданского права.

Вместе с тем, в гражданской правосубъектности муниципальных и государственных образований имеется и существенное различие, обусловлен-

ное 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 субъектов, 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 муниципальными 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.

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.

ГЛАВА II.

СОДЕРЖАНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

§ 2.1. Гражданская правоспособность муниципальных образований и пределы осуществления их гражданских прав

Как ранее было отмечено в § 1.1 главы I диссертационного исследования, составными частями гражданской правосубъектности выступают правоспособность и дееспособность. В отношении муниципальных образований эти элементы находятся в единстве и связаны между собой во времени.

Вопрос об определении гражданской правоспособности муниципального образования носит во многом дискуссионный характер. Ряд авторов полагает, что правоспособность публично-правовых образований является общей (универсальной)¹. Другие ученые определяют ее как специальную². Последняя точка зрения является весьма распространенной в отечественной юридической науке. Так, Н.Н. Черногор утверждает, что «муниципальные образования могут иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют цели их существования – осуществлению публично-правовых полномочий»³. М.Н. Семякин, указывая на то, что «государство и другие публично-правовые образования могут иметь лишь такие гражданские права и обязанности, которые соответствуют их закрепленным в законодательстве целям и задачам», также приходит к выводу, что правоспособность указан-

¹ См.: Гражданское право России: Курс лекций / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1996. Ч. 1. С. 112 (автор главы – В.В. Залесский); Гражданское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгало, В.А. Плетнева. М., 1998. Ч. 1. С. 141 (автор главы – В.А. Плетнев).

² См.: Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1984. С. 270-271 (автор раздела – М.И. Брагинский); Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2011. С. 287 (автор главы – Е.А. Суханов).

³ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления // Юриспруденция, 2007 // СПС «КонсультантПлюс».

ных субъектов носит специальный характер¹.

На специальный характер гражданской правоспособности муниципальных и иных публично-правовых образований обратил внимание и Конституционный Суд РФ в одном из определений: «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы» (п. 3 Определения от 04.12.1997 года № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе»²).

Некоторые авторы указывают на спорность утверждения о специальном характере правоспособности государства. Так, А.А. Иванов отмечает, что правоспособность государства не является специальной, аргументируя данный довод тем, что, «во-первых, нигде перечень полномочий государства исчерпывающе не описан. Во-вторых, государство, принимая законы, само может установить более широкий объем своей правоспособности ... Наконец, в сфере международных отношений, где государство в полной мере осуществляет свой суверенитет, признание его правоспособности специальной только стеснит свободу и самостоятельность, которая крайне необходима во все времена»³. Правоспособность государства ученый предлагает считать целевой по причине выполнения государством имеющейся у него властной функции в интересах всего населения⁴. Не оспаривая данный тезис, полагаем однако, что он справедлив лишь в отношении государства. В отношении же

¹ Гражданское право: В 2 т.: Учебник (том 1) / под ред. Б.М. Гонгало. Статут, 2016 // СПС «КонсультантПлюс».

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Гражданское право: учебник: Т. 1. – 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 2013. С. 219.

⁴ См.: Там же. С. 220.

муниципальных образований он не может быть применен по следующим причинам.

Во-первых, как уже упоминалось в предыдущей главе, муниципальные образования в отличие от государства лишены права законотворчества и в связи с этим не могут определять объем и содержание своей правоспособности. Во-вторых, перечень вопросов местного значения, на решение которых направлена основная деятельность муниципальных образований, исчерпывающим образом определен в Законе о местном самоуправлении (глава 3) для каждого типа муниципальных образований, а также закрепляется в их уставах, которые по своей природе являются актами учредительного характера. Более того, у муниципальных образований отсутствует право на осуществление международных и внешнеэкономических связей, которым обладает государство, в том числе субъекты Российской Федерации.

Муниципальные образования специально создаются для достижения определенных целей и выполнения возложенных на них государством функций по обеспечению решения вопросов местного значения. Решение этих вопросов согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 года № 22-П¹ напрямую связано с удовлетворением основных жизненных потребностей населения муниципального образования. Как отмечается в юридической литературе, потребности муниципального образования являются проявлением потребностей его жителей². Муниципальное образование как социально-экономическая система нацелено на удовлетворение потребностей людей³. Соответственно, и гражданские права и обязанности, приобретаемые

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.12.2010 года № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264.

² См.: Кирпичев А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. – М.: РАП, 2012. С. 26.

³ См.: Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. С. 136.

для него его органами, должны соответствовать указанной публичной цели. Ею должны напрямую определяться способности муниципальных образований к участию в гражданских правоотношениях.

Отдельные исследователи предлагают определять гражданскую правоспособность муниципальных образований как специально-исключительную¹. Так, В.И. Глинка пишет по этому поводу: «Специальная – определяет цель создания данного субъекта и его специфическое право собственности на обремененное имущество, что касается исключительной, то при всем равенстве положения в гражданских отношениях с физическими и юридическими лицами, публично-правовые образования имеют особенные, присущие только им отличия»². Однако указанный тезис представляется весьма спорным: каждой группе субъектов гражданского права присущи какие-то свои отличительные признаки (свойства). При этом можно утверждать, что исключительная правоспособность характерна лишь для государства, о чем свидетельствует возможность проявления с его стороны публично-властных свойств в гражданских правоотношениях, чего лишены, в свою очередь, муниципальные образования.

На основе изложенного гражданскую правоспособность муниципальных образований следует определить как специальную.

Содержание специальной правоспособности составляет способность иметь допускаемые законом права и обязанности³. Законом и уставом муниципального образования устанавливаются пределы осуществления гражданских прав для муниципальных образований. В частности, Законом о местном самоуправлении закреплено общее положение, в соответствии с которым органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим ли-

¹ См.: Глинка В.И. Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований // Адвокатская практика. 2009. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Гражданское право: Часть первая: Учебник для вузов / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. - М.: Эксмо, 2007. С. 105 (автор главы – Л.В. Молчанов).

цам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами (ч. 2 ст. 51). Между тем отдельные федеральные законы содержат ряд указаний, предусматривающих для муниципальных образований четкие пределы осуществления гражданских прав. Например, изменение существенных условий концессионного соглашения, концедентом в котором является муниципальное образование, а также продление срока его действия осуществляется по согласованию с антимонопольным органом (ч. 3.8 ст. 13, ч. 2 ст. 6 Закона о концессионных соглашениях). Заключать договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, возможно по общему правилу только по результатам проведения конкурсов или аукционов (ч. 1 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции).

Целью деятельности муниципального образования, для достижения которой ему в любом случае необходимо обладать гражданской правоспособностью, является удовлетворение потребностей местного сообщества. Именно поэтому уставом муниципального образования должен быть определен перечень вопросов местного значения (например, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка и др.). Реализация данного публичного интереса как цель деятельности муниципального образования выступает критерием оценки допустимых пределов осуществления им своих гражданских прав, а также определяет особенности их реализации муниципальным образованием. В качестве примера можно указать на такую специфическую черту муниципальной собственности, как целевое назначение ее объектов, ограниченное законом (ст. 50 Закона о местном самоуправлении).

Отметим также, что строго целевая направленность экономической

деятельности муниципальных образований, определенная законом и их уставами, позволяет воспрепятствовать возможным злоупотреблениям со стороны органов местного самоуправления при использовании ими своих властных полномочий.

Объем гражданской правоспособности муниципальных образований, ограниченный специфической целью участия их в гражданских правоотношениях (реализация интересов местного сообщества), отличает их от иных выделяемых гражданским законом публично-правовых образований. Так, например, являясь субъектом права публичной собственности, муниципальные образования имеют ряд ограничений в отношении обладания некоторыми видами недвижимого имущества. В первую очередь это касается природных ресурсов (к примеру, участки недр, природные лечебные ресурсы). Более того, существует также установленная законом презумпция нахождения земли и других природных ресурсов, не находящихся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, в государственной собственности. Иными словами, применительно к муниципальным образованиям данные виды имущества не могут стать бесхозными *a priori*. Кроме того, ограниченные в обороте объекты гражданских прав могут стать муниципальной собственностью лишь по специальному указанию закона. Некоторые же объекты, которые в силу закона изъяты из оборота (например, земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности объектами (ч. 4 ст. 27 ЗК РФ), вообще не могут являться таковой.

В литературе распространен тезис о вспомогательном характере гражданской правоспособности муниципальных образований. Так, Н.Н. Колмакова утверждает, что «признание за муниципальным образованием гражданской правоспособности юридического лица необходимо постольку, поскольку решение вопросов обеспечения жизнедеятельности его населения невозможно без вступления в обязательственные гражданско-правовые отноше-

ния»¹. Н.Н. Черногор считает, что «муниципальные образования осуществляют основную деятельность в рамках публичного права и только для решения публичных вопросов вступают в гражданский оборот»². В.И. Глинка, в свою очередь, отмечает, что «муниципальное образование не создается исключительно для участия в гражданско-правовых отношениях и соответственно гражданская правоспособность муниципального образования носит вспомогательный, по отношению к публичной, характер»³. А.И. Иванчак утверждает, что «юридические лица – это субъекты, специально созданные для участия в гражданском обороте, тогда как публично-правовые образования участвуют в нем постольку, поскольку это необходимо для осуществления их функций»⁴. Между тем полагаем, что указанная позиция не в полной мере соответствует действительности.

Во-первых, в настоящее время среди юридических лиц существуют такие специфические виды некоммерческих организаций, как, например, казачье общество или религиозное объединение, которые также, как и муниципальные образования, не создаются исключительно для участия в гражданских правоотношениях. Напротив, цели создания этих субъектов, очерченные в соответствующих законодательных актах, лежат вне сферы гражданско-правового регулирования (п. 1 ст. 6.2 Федерального закона от 12.01.1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁵; п. 1 ст. 6 Федерального закона от 26.09.1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁶). Более того, в силу норм ГК РФ к отношениям по осуществлению некоммерческими организациями своей основной деятельности, а также к другим отношениям с их участием, не относящимся к предмету гражданского законодательства (ст. 2), правила Кодекса не применяются, если законом или

¹ Колмакова Н.Н. Указ. соч. С. 78.

² Черногор Н.Н. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

³ Глинка В.И. Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований // Адвокатская практика. 2009. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Иванчак А.И. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

уставом некоммерческой организации не предусмотрено иное (п. 6 ст. 50 ГК РФ). В пункте 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» разъяснено следующее: согласно п. 6 ст. 50 ГК РФ правила этого кодекса не применяются к отношениям по осуществлению некоммерческими организациями своей основной деятельности, а также к другим отношениям с их участием, не относящимся к предмету гражданского законодательства, если законом или уставом некоммерческой организации не предусмотрено иное.

Во-вторых, как было сказано в предыдущей главе, одной из объективных, фундаментальных предпосылок для признания муниципального образования субъектом гражданского права явилось конституционное установление в Российской Федерации обособленной от государственной власти системы местного самоуправления, самостоятельного в пределах своих полномочий (ст. 12 Конституции РФ). С учетом анализа положений Конституции РФ (например, ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 130) и Закона о местном самоуправлении (ч. 2 ст. 1) местное самоуправление можно охарактеризовать как политическую и экономическую деятельность, направленную на самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Основное назначение данного института тем самым заключается в обеспечении самостоятельного решения местным сообществом указанных вопросов.

Следует заметить, что институт местного самоуправления также в силу закона уполномочен решать и иные вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения. Но таковые представляют собой отдельные государственные полномочия, делегируемые органам местного самоуправления (ст. 19 Закона о местном самоуправлении).

Таким образом, местное самоуправление фактически представляет собой самостоятельную повседневную (систематическую) целенаправленную политическую и экономическую деятельность по всем вопросам жизнеобес-

печения местного населения и в его интересах. И, бесспорно, «на уровне муниципальных образований политика и хозяйствование имеют гораздо большее единство, чем на уровнях государственной власти. Они спрессованы повседневностью проблем»¹.

Н.С. Тимофеев, констатируя одновременное присутствие у муниципального образования признаков института политической власти и хозяйствующего субъекта, приходит к вполне справедливому выводу о том, что оно по своей природе должно заниматься хозяйственными вопросами². Сказанное подтверждается также тем обстоятельством, что наиболее приемлемой на сегодняшний день из современных теорий местного самоуправления является дуалистическая теория местного самоуправления³.

Итак, основополагающей функцией местного самоуправления является обеспечение самостоятельного решения местным сообществом вопросов местного значения, которые представляют собой совокупность хозяйственных, социально-культурных и экономических дел, осуществляемых в интересах эффективного обеспечения жизнедеятельности данного сообщества⁴. Деятельность муниципальных образований как правосубъектных организаций, таким образом, направлена на то, чтобы на автономных началах реализовывать этот публичный интерес.

Необходимо отметить, что решение ряда вопросов обеспечивает деятельность в первую очередь муниципального образования, которое поддерживает жизнедеятельность местного сообщества (например, формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования, владение и пользование муниципальным имуществом и др.)⁵.

¹ Тимофеев Н.С. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Там же // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Васильев В.И. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Сергиенко А.М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 6-7.

⁵ См.: Сергеев Д.Б. Вторичная (постоянная) легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования // Российский юридический журнал. 2012. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

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 свою очередь, как верно заметил И.В. Дойников, «общественные отношения, складывающиеся в сфере хозяйствования, весьма многоплановы и разнообразны, адекватно тому, как сложна и многогранна сама категория хозяйственной жизни нашего общества»¹. 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 частноправового) является некорректным и необоснованным в контексте того функционального назначения, которое призвано выполнять на сегодняшний день муниципальное образование как сложная социально-экономическая система.

В связи с этим следует заключить, что позиция исследователей о вспомогательном характере участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях, противоречит истинной природе муниципального образования, которая, как было показано, имеет в основе своей в том числе и хозяй-

¹ Дойников И.В. Проблемы гражданского и предпринимательского права в Послании Президента РФ Федеральному Собранию России в 2009 году // Гражданское право. 2010. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

ственный аспект, проявляющийся в необходимости эффективного обеспечения решения вопросов экономического характера в интересах местного общества.

На основе исследования, проведенного в данном параграфе, необходимо сделать следующие выводы.

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.

Пределы осуществления гражданских прав для муниципальных образований устанавливаются законом и уставом муниципального образования. Так, муниципальное образование может осуществлять отдельные обязательные 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 муниципальных образований является критерием оценки допустимых пределов осуществления ими своих гражданских прав, а также определяет особенности их реализации.

§ 2.2. Гражданская дееспособность муниципальных образований и порядок ее реализации

Гражданская дееспособность муниципального образования выражается в непосредственном участии его в гражданских правоотношениях. Она в си-

лу прямого указания закона реализуется через органы местного самоуправления, приобретающие и осуществляющие гражданские права и обязанности муниципального образования. Данные органы действуют в имущественном обороте от имени муниципального образования в рамках установленной компетенции (п. 2 ст. 125 ГК РФ).

«Сущность компетенции как правовой категории заключается в том, что она выступает в качестве правового средства, позволяющего определить роль и место конкретного субъекта в управленческом процессе путем законодательного закрепления за ним определенного объема публичных дел»¹.

Категория компетенции муниципальных органов по участию в гражданском обороте от имени муниципальных образований отражает тот объем функциональных возможностей, который признается гражданским законом за муниципальными образованиями. Она, являясь элементом публично-правового статуса органов местного самоуправления, используется для распределения полномочий между ними по предметам ведения в целях реализации субъективных гражданских прав и обязанностей муниципального образования, составляющих содержание его гражданской правоспособности.

Таким образом, компетенция органов местного самоуправления содержит в себе систему полномочий, необходимых для решения задач, стоящих перед местным самоуправлением, по предметам ведения, установленным законом. Посредством компетенции осуществляются и исполняются те или иные гражданские права и обязанности, принадлежащие в силу закона муниципальному образованию.

Компетенция муниципальных органов в сфере гражданского оборота определяется Конституцией РФ, ГК РФ, Законом о местном самоуправлении, иным специальным федеральным законодательством, а также законами органов власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами (устав и т.д.).

¹ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 107.

Реализация данными органами своей компетенции в гражданских правоотношениях ввиду их административно-правового статуса происходит в основном в форме муниципального правового акта (ст. 7 Закона о местного самоуправления), который, будучи предусмотренным законом в качестве основания возникновения и прекращения гражданских прав и обязанностей, способен в одних случаях порождать (ограниченные вещные права муниципальных предприятий и учреждений), а в других случаях прекращать гражданские права и обязанности (например, прекращение обязательства на основании акта органа местного самоуправления (ст. 417 ГК РФ).

Б.М. Лазарев рассматривал компетенцию как право и обязанность государственного органа осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере¹. По мнению ученого, элементами компетенции органа управления выступают возложенные на него, во-первых, общее право (касательно управляемого объекта) и обязанность (перед государством) выполнять определенные функции, во-вторых, комплекс конкретных прав и обязанностей (полномочий), которые необходимы для реализации этих функций².

В современной правовой науке структура компетенции определяется в основном посредством двух составляющих – предметов ведения и полномочий³. «Посредством предметов ведения достигается юридическая определенность сфер деятельности субъекта, притом что сами общественные отношения остаются объектом компетенции, а предметы ведения – это способ их юридического обозначения»⁴. Основное содержание предметов ведения местного самоуправления по смыслу ст. 2 Закона о местном самоуправлении составляют вопросы местного значения, которые определяются в зависимо-

¹ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. С. 40.

² См.: Там же. С. 102.

³ См., например: Холопов В.А. Политико-правовой дискурс интерпретации статуса органов местного самоуправления: компаративный анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 6. С. 20-21; Воробьева С.В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 19; Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010 // СПС «КонсультантПлюс»; Бялкина Т.М. Указ. соч. С. 114.

⁴ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

сти от типа муниципального образования. Для решения указанных вопросов органы местного самоуправления наделены соответствующими полномочиями (ст. 17 Закона о местном самоуправлении).

В теории права под полномочиями понимаются закрепленные нормами федерального законодательства, правовыми актами субъектов РФ и местных сообществ за органом муниципальной власти права и обязанности, необходимые для реализации его функций и достижения целей деятельности¹. Таким образом, полномочия состоят из двух элементов – прав и обязанностей.

К числу полномочий, реализуемых органами местного самоуправления от имени муниципального образования в гражданском обороте, следует отнести, прежде всего:

1) управление объектами муниципальной собственности путем реализации правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом (заключение договоров аренды, концессионных соглашений, приватизационных сделок и др.).

Органом местного самоуправления, осуществляющим правомочия собственника, может выступать специально уполномоченный орган (например, комитет по управлению муниципальным имуществом), местная администрация, а также представительный орган местного самоуправления².

В эту группу полномочий следует также отнести такой управленческий акт, как дача от имени муниципального образования согласия на совершение сделки в случаях, установленных законом (ст. 157.1 ГК РФ). В настоящее время законодательством установлены следующие случаи необходимости дачи такого согласия: предварительное согласие органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, на совершение

¹ См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 429; Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2012. С. 185; Коняхин В.Г. К вопросу о компетенции представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Кудилинский М.Н., Шевелева Н.А. Муниципальное право России: Учебник. – СПб.: Издательский Дом С.-Петербург. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербург. гос. ун-та, 2005. С. 157-158.

последним крупной сделки; согласие на совершение сделки унитарным предприятием, в совершении которой имеется заинтересованность его руководителя; согласие на совершение крупной сделки унитарным предприятием¹.

Согласие на совершение указанных сделок состоит, как правило, в форме распорядительного акта органа местного самоуправления. Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в одном из постановлений, согласие органа публично-правового образования должно быть выражено в письменной форме (в виде ненормативного правового акта, письма и т.п.)². Вместе с тем, в литературе высказывается мнение о том, что правовая природа данного согласия имеет сходные черты с односторонней сделкой. Так, Д.В. Петровым указывается, что действия публичного собственника в отношении имущественных комплексов субъектов права оперативного управления и дополнительно по отношению к имуществу субъектов права хозяйственного ведения следует рассматривать как односторонние сделки, так как «данные виды актов органов публичной власти... не предусмотрены, как того требует п. 1. ст. 8 ГК, конкретным федеральным законом в качестве особого основания возникновения прав и обязанностей»³. Однако данное утверждение представляется бесспорным. В соответствии со ст. 155 ГК РФ односторонняя сделка создает обязанности для лица, совершившего сделку. Таким образом, если квалифицировать эти действия органов 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

¹ См.: ч. 13 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ч. 1 ст. 22, ст. 23 Федерального закона от 14.11.2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

² См.: п. 55 Постановления от 23.06.2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

³ Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб., 2002. С. 179-181.

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 вышеупомянутых сделок. Она детерминируется управленческими актами органов местного самоуправления, осуществляющих функции и полномочия учредителя;

2) полномочия по созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, опосредованно обеспечивающих реализацию интересов муниципального образования;

3) 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 (ст. 239.2 ГК РФ, ст. 279 ГК РФ, ст. 56.2 ЗК РФ);

4) полномочия по наследованию выморочного имущества (ст. 1151 ГК РФ) и др.

Отметим, что для реализации отдельных полномочий органы местного самоуправления наделяются полномочиями по инициации имущественных и иных исков, таких как: иск о продаже объекта незавершенного строительства с публичных торгов (ст. 239.1 ГК РФ), иск о принудительном изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 282 ГК РФ), иск о признании недействительной сделки, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия и которая совершена с нарушением требований, предусмотренных законом (ч. 3 ст. 22 Федерального закона от 14.11.2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Реализация гражданской дееспособности муниципального образования

через органы местного самоуправления является по смыслу п. 2 ст. 125 ГК РФ общим правилом. Между тем, гражданским законодательством предусмотрены и частные случаи реализации гражданской дееспособности муниципального образования (формы непосредственного участия его в гражданском обороте). Так, гражданская дееспособность муниципального образования может быть реализована через юридических лиц и граждан, действующих от имени муниципального образования на основании его специального поручения в установленных случаях и порядке (п. 3 ст. 125 ГК РФ).

Кроме того, муниципальные образования могут непосредственно участвовать в имущественном обороте через отдельных юридических лиц, действующих от имени муниципального образования в силу прямого указания закона. В этом случае для приобретения и осуществления гражданских прав и обязанностей муниципального образования не требуется специального акта. Последнее осуществляет свою гражданскую дееспособность, минуя органы местного самоуправления, поскольку данное представительство основано на законе. Например, муниципальное казенное учреждение может от имени муниципального образования осуществлять закупку товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд на основании п. 6 ст. 3 Закона о контрактной системе. В силу ч. 1 ст. 39 Закона о приватизации в отдельных случаях от имени муниципального образования некоторые права акционера акционерного общества или участника общества с ограниченной ответственностью могут осуществлять продавцы муниципального имущества.

Таким образом, можно выделить 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.

На основе изложенного, с учетом положений ст. 125 ГК РФ, можно сделать вывод, что муниципальные образования во всех случаях участвуют в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с гражданами или юридическими лицами при помощи органов местного самоуправления или иных лиц, действующих от их имени и приобретающих для них гражданские права и обязанности. Через органы местного самоуправления и иных лиц, действующих от имени муниципального образования, последнее реализует свою способность к участию в гражданском обороте и создает определенные гражданско-правовые последствия для себя.

В связи с этим, по мнению некоторых ученых, публично-правовые образования не способны своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать и исполнять обязанности. Так, А.А. Иванов считает, что от имени государства «всегда действуют государственные органы, как являющиеся юридическими лицами, так и не признанные таковыми, в рамках которых действуют должностные лица. Именно их сознание и воля позволяют действовать государству как субъекту права ... В случае непосредственного участия государства в гражданском обороте мы имеем специфические отношения представительства в силу закона, к которым должна применяться гл. 10 ГК»¹. Аналогичной позиции придерживался и О.Е. Кутафин, который указывал на то, что «обладая гражданской правоспособностью, публично-правовые образования не являются дееспособными субъектами гражданского права ... Гражданская дееспособность государства и других публично-правовых образований, выражающаяся в непосредственном участии их в гражданском обороте, может быть реализована лишь посредством специфических отношений представительства в силу закона, которые складываются между публично-правовыми образованиями и их государственными органа-

¹ Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 - 7 изд., перераб. и доп. / В.В. Байбак, Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев и др.; под ред. Ю.К. Толстого. - Москва: Проспект, 2013. С. 220, 224.

ми»¹.

К выводу о том, что муниципальные образования не могут лично участвовать в правоотношениях, приходит и судебная практика².

Такой подход можно объяснить установленным в законе указанием на то, что от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления (п. 2 ст. 125 ГК РФ).

Использованная в ст. 125 ГК РФ формулировка «от имени» находит свое отражение и в нормах специального законодательства (см., например: ч. 1 ст. 39 Закона о приватизации, ст. 3 Закона о контрактной системе). И поскольку закон признает муниципальные образования самостоятельными субъектами гражданского права, действующими в гражданском обороте непосредственно через свои органы, а также учитывая использованную законодателем формулировку «от имени», следует заключить, что в результате действий этих органов участником указанных правоотношений становится само муниципальное образование. Действия же органов местного самоуправления, совершенные в пределах их компетенции, являются действиями самого муниципального образования. Через органы местного самоуправления последнее реализует свою гражданскую дееспособность по аналогии с юридическим лицом, приобретающим гражданские права и принимающим на себя гражданские обязанности через свои органы (п. 1 ст. 53 ГК РФ), о чем свидетельствует общность правовой конструкции статуса данных субъектов.

Однако, как было отмечено ранее, отдельные муниципальные органы наделены законодательством правами юридического лица. Гражданско-правовой статус указанных органов конкретизируется в ч. 2 ст. 41 Закона о местном самоуправлении: органы местного самоуправления, которые в соот-

¹ Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. Монография. Изд-во «Проспект», 2014. С. 36.

² См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 28.09.2009 года по делу № А78-504/09; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.04.2006 года по делу № А43-28892/2004-3-888 // СПС «КонсультантПлюс».

ветствии с Законом о местном самоуправлении и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Закона о местном самоуправлении в соответствии с ГК РФ применительно к казенным учреждениям.

Наделение органов местного самоуправления правами юридического лица формально-юридически позволяет им: 1) выступать в гражданском обороте от своего имени со всеми вытекающими из данного факта гражданско-правовыми последствиями; 2) иметь собственные интересы, отличные от интересов муниципального образования. Необходимо, однако, отметить, что приобретение прав и обязанностей указанными органами от своего имени и для себя в большинстве случаев запрещено законом¹.

Важно заметить, что признание органов местного самоуправления юридическими лицами порождает соответствующие проблемы как в теории, выражающиеся в наличии принципиально разных подходов к определению их гражданско-правового положения², а также связанные с соотношением форм участия в гражданско-правовых отношениях муниципальных образова-

¹ Так, например, органы местного самоуправления не вправе от своего имени участвовать в хозяйственных обществах и товариществах (п. 6 ст. 66 ГК РФ).

² См.: Казаченкова О.В. Особенности правового статуса органов местного самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики // Административное и муниципальное право. 2012. № 8 // СПС «КонсультантПлюс»; Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010. № 6 // СПС «КонсультантПлюс»; Баженова О.И. Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 2 // СПС «КонсультантПлюс»; Глинка В.И. Специально-исключительная правоспособность органов местного самоуправления // Юридический мир. 2009. № 2 // СПС «КонсультантПлюс»; Крылова Е.Б. Органы публично-правовых образований: проблемы юридической персонификации в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5 // СПС «КонсультантПлюс»; Болдырев В.А. Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В.А. Сысоева. Омск: Омская академия МВД России, 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

ний и их органов¹, так и в судебной практике, как правило, связанные с определением случаев выступления таких органов в гражданском обороте непосредственно от имени муниципального образования, а также случаев их самостоятельного участия в нем². Более того, в некоторых положениях об органах местного самоуправления вообще умалчивается о необходимости этих органов участвовать в гражданских правоотношениях от имени муниципальных образований³.

Ранее Правительством Российской Федерации отмечалось: «Участникам гражданского оборота для защиты своих интересов необходимо понимание, как и за счет чего будет обеспечиваться ответственность по обязательствам, принятым публично-правовыми образованиями, их органами или созданными ими юридическими лицами»⁴. Действительно, гражданскому обороту нужна правовая определенность в отношении того, реализует ли в конкретном правоотношении орган местного самоуправления, наделенный правами юридического лица, свою собственную гражданскую правоспособность, либо же он осуществляет субъективные права и обязанности, принадлежащие муниципальному образованию.

Отметим также, что в отдельных правоотношениях с участием муниципальных образований и их органов подход законодателя в части определения их субъекта носит не совсем однозначный характер. Так, стороной одних обязательств в силу закона выступает орган местного самоуправления. Это касается, например, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муници-

¹ См.: Кирпичев А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. – М.: РАП, 2012. С. 87.

² См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 29.11.2010 по делу № А05-4956/2010; Постановление ФАС ДО от 15.11.2005 № Ф03-А51/05-1/3353; Определение ВАС РФ от 10.08.2010 № ВАС-7971/10 по делу № А24-4621/2008 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: Положение о Департаменте градостроительства администрации города Красноярска // URL: <http://www.admkrsk.ru/administration/structure/buildingdep/Pages/pologenie.aspx> (дата обращения 18.01.2018); Положение об Администрации муниципального района «Жуковский район» // URL: <http://adm-zhukov.ru/power/administration/2014-04-07-05-34-43.html> (дата обращения 18.01.2018).

⁴ Раздел IV Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 года № 1101-р // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

пальных нужд, где заказчиком (стороной контракта), является муниципальный орган (п. 6 ст. 3 Закона о контрактной системе). И хотя контракт в данном случае заключается от имени муниципального образования, ответственность в случае нарушения предусмотренных им обязательств несет не муниципальное образование, а муниципальный заказчик (ч. 5 ст. 34 Закона о контрактной системе). Стороной же концессионного соглашения в силу закона является муниципальное образование, от имени которого выступает уполномоченный орган местного самоуправления. Имущественную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по концессионному соглашению несет сторона концессионного соглашения (ст. 16 Закона о концессионных соглашениях).

В пункте 7.2.3 Концепции по рассматриваемому вопросу указано, что «...в большинстве случаев этот статус необходим органу государственной власти (например, министерству, ведомству, суду и т.п.) только для совершения сделок, направленных на обеспечение его внутрихозяйственной деятельности (закупка канцелярских принадлежностей, оплата коммунальных расходов, оплата ремонтных работ и т.п.). В остальных случаях следует исходить из того, что сделки соответствующего ведомства должны рассматриваться как действия самого соответствующего публично-правового образования». Между тем необходимо отметить, что указанный подход не нашел своего отражения в нормах гражданского законодательства. Прежде всего, это касается Закона о контрактной системе, который не позволяет муниципальным органам от своего имени приобретать товары, работы и услуги. Данный закон четко установил, что муниципальным заказчиком является муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования и осуществляющие закупки (п. 6 ст. 3). Формулировка «от имени» предполагает то, что орган местного самоуправления действует в отношениях, возникающих из закупок товаров, ра-

бот, услуг, в качестве представителя муниципального образования в порядке п. 2 ст. 125 ГК РФ, а не как самостоятельный субъект права.

Более того, потребности в товарах, работах и услугах, необходимых органу муниципальной власти для поддержания своего существования, являются по сути муниципальными нуждами. Как справедливо замечает А.Е. Кирпичев, «вся деятельность органов местного самоуправления сводится к оказанию населению муниципальных услуг, для чего необходимо, в том числе, и обеспечение хозяйственных нужд этого органа»¹. В свою очередь, следует также отметить, что муниципальные услуги, будучи по своему существу разновидностью публичных услуг, предоставляются органом местного самоуправления исключительно от имени и в интересах муниципального образования.

Таким образом, тезис о наделении рассматриваемых органов статусом юридического лица в связи с необходимостью оперативного удовлетворения ими собственных нужд, вызывает сомнения: данные органы совершают сделки, направленные на обеспечение своей внутрихозяйственной деятельности, исключительно от имени и в интересах муниципального образования.

В целом позиция о том, что органы муниципальной власти не нуждаются в статусе юридического лица, является преобладающей в юридической литературе. В.А. Слыщенко, например, утверждает, что «трактовка государственных и муниципальных органов как учреждений, т.е. юридических лиц гражданского права, в основном объясняется, видимо, ... игнорированием юридического существа органа как составной части субъекта гражданского права ... положительной стороны, а равно необходимости в придании государственным и муниципальным органам статуса юридического лица не имеется»². Одной из задач дальнейшего развития российского гражданского права данный автор считает «преодоление ошибочного представления о граж-

¹ Кирпичев А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. – М.: РАП, 2012. С. 25.

² Слыщенко В.А. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

данской правосубъектности органов публично-правовых образований»¹. Н.Н. Колмакова полагает, что только муниципальное образование, представляющее собой «целое», но не его составная «часть» (орган местного самоуправления), может быть субъектом отношений, регулируемых гражданским правом². Аналогичного мнения придерживается и О.В. Казаченкова, которая указывает на невозможность самостоятельного участия муниципальных органов, являющихся по своему существу частями единого целого, в гражданско-правовых отношениях³. Представляется, однако, что данная позиция не учитывает некоторые особенности правового положения органов местного самоуправления.

Во-первых, в литературе есть мнение о том, что компетенция является самостоятельной правосубъектной формой⁴. В свою очередь, гражданское законодательство дает прямое указание на компетенцию органов местного самоуправления (п. 2 ст. 125 ГК РФ). Во-вторых, органы местного самоуправления, обладающие статусом юридического лица, выступают субъектами ограниченных вещных прав. В частности, указанные органы владеют и пользуются на праве оперативного управления имуществом, которое закреплено за ними как учреждениями собственником (п. 1 ст. 296 ГК РФ). Об этом свидетельствует и судебная практика. Так, суд, рассматривая дело о признании незаконным решения об отказе в государственной регистрации права оперативного управления на автомобильную дорогу, пришел к выводу о том, что у Управления Росреестра не было законных оснований для отказа в государственной регистрации права оперативного управления Администрации. Суд исходил в том числе из того, что администрация района является муниципальным казенным учреждением; закрепление собственником указанной

¹ Там же // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Колмакова Н.Н. Указ. соч. С. 95.

³ Казаченкова О.В. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: Кирпичев А.Е. Понятие хозяйственной компетенции субъектов предпринимательского права // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

автомобильной дороги на праве оперативного управления за администрацией как за казенным учреждением не противоречит нормам гражданского законодательства¹. По другому делу арбитражный суд, рассматривая администрацию города как учреждение, с которого взыскан долг и которое владеет имуществом на праве оперативного управления, признал незаконным обращение судебным приставом-исполнителем взыскания на имущество, мотивировав это тем, что арестованное имущество включено в муниципальную собственность и передано администрации города в пользование на праве оперативного управления². В рамках другого дела арбитражный суд, установив факт передачи нежилого помещения в оперативное управление администрации района для организации муниципального архива и использования его районом по указанному назначению, пришел к выводу, что спорный объект и не мог быть передан в муниципальную собственность городского поселения как не относящийся к имуществу, необходимому для решения вопросов местного значения городского поселения, и, напротив, предназначенный для обеспечения деятельности органов местного самоуправления района³.

На праве оперативного управления строится экономическая предпосылка для участия муниципальных органов в отношениях, входящих в предмет гражданского права. Соответственно, те органы, которые не имеют имущества на праве оперативного управления, в принципе не являются субъектами гражданского права⁴.

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 21.01.2016 года № 308-ЭС15-17884 по делу № А63-12666/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 30.07.2002 года № Ф04/2575-468/А03-2002 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20.11.2009 года по делу № А42-834/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Так, например, представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района, контрольно-счетный орган муниципального образования не наделены правами юридического лица в соответствии с ч. 9 ст. 35 Закона о местном самоуправлении, ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 года № 6-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903).

Органы местного самоуправления могут быть также субъектами права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящимся в муниципальной собственности (п. 1 ч. 2 ст. 39.9 ЗК РФ).

Кроме того, действующим законодательством предусмотрена возможность предоставления им по договорам аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления имуществом, другим договорам на внеконкурсной основе прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (ч. 1 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции).

Органы местного самоуправления со статусом юридического лица, таким образом, могут выступать от своего имени в отношениях с муниципальным образованием (к примеру, при передаче им имущества в оперативное управление или безвозмездное пользование). Более того, эти органы также могут самостоятельно участвовать в гражданско-правовых отношениях между собой. В качестве примера приведем случай, когда один орган местного самоуправления заключает договор с другим органом о передаче в безвозмездное пользование имущества, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию. Данный случай следует также квалифицировать как участие органа местного самоуправления в гражданских правоотношениях от своего имени с целью приобрести для себя имущественные права. Напротив, если оценивать указанные ситуации с точки зрения подхода «орган власти как составная часть публично-правового образования», то получается, что муниципальное образование заключает договор с самим с собой при условии, что в обоих случаях за этими органами местного самоуправления стоит муниципальное образование. В этой связи указанный подход представляется противоречивым и бессмысленным.

Важно заметить, что отношение к органам местного самоуправления как к юридическим лицам сформировалось и в судебной практике. В частности, Высший Арбитражный Суд РФ в одном из решений указал, что органы

местного самоуправления согласно п. 2 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации относятся к организациям¹.

Принимая во внимание изложенное, следует прийти к выводу, 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. Гражданская правоспособность рассматриваемых субъектов содержит в себе как вещно-правовой (органы являются субъектами вещных прав), так и обязательственный (органы могут выступать субъектами обязательственных прав) элементы. И это является принципиальным отличием их от органов юридического лица, которые в любом случае не являются самостоятельными субъектами. Это касается также и представительств и филиалов юридического лица, которые наделяются имуществом и при этом не становятся субъектами гражданского права (п. 3 ст. 55 ГК РФ).

Таким образом, внутренние отношения в муниципальном образовании по своему существу могут быть отношениями между самостоятельными субъектами гражданского права – органами местного самоуправления, являющимися юридическими лицами. В этом заключена особенность гражданской правосубъектности муниципальных образований, а также иных публично-правовых образований, чьи органы также могут обладать правами юридического лица².

На основании изложенного представляется, что органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, действуют от своего имени в гражданско-правовых отношениях, складывающихся внутри соответст-

¹ См.: Решение ВАС РФ от 19.11.2003 года № 12358/03 «О признании недействующим пункта 9 Методических рекомендаций по применению главы 26.2 «Упрощенная система налогообложения» Налогового кодекса Российской Федерации, утвержденных Приказом МНС РФ от 10.12.2002 № БГ-3-22/706» // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: ч. 7 ст. 4, ч. 4 ст. 20 Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005).

вующего 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 следует выделить два вида гражданских правоотношений с участием органов местного самоуправления, являющихся юридическими лицами: 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).

С учетом того, что органы местного самоуправления, наделенные правами юридического лица, могут выступать в гражданско-правовых отношениях не только от имени муниципального образования, но и самостоятельно, целесообразно закрепить в законодательстве норму 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».

Если сравнивать содержание норм Закона о местном самоуправлении, посвященным гражданско-правовому статусу рассматриваемых органов, то становится очевидным наличие между ними определенного противоречия: согласно ст. ст. 35, 37 Закона о местном самоуправлении органы местного самоуправления обладают правами юридического лица; статья же 41 Закона

о местном самоуправлении прямо относит их к «полноценной» разновидности юридических лиц – муниципальным казенным учреждениям.

«Противоречие заключается в том, что, называя органы местного самоуправления муниципальными казенными учреждениями, законодатель таким образом отождествляет их с видом юридических лиц, а устанавливая, что органы местного самоуправления «обладают правами юридических лиц», законодатель избегает полного отождествления их правовых статусов»¹. Об этом свидетельствует анализ текстов некоторых федеральных законов, в которых можно заметить отдельные случаи «противопоставления» органов местного самоуправления и муниципальных казенных учреждений (см., например, п.п. 2, 3 ч. 1, п. 3 ч. 3 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции).

Полагаем, что предусмотренные в законе формулировки («обладают правами юридического лица», «наделяются правами юридического лица») являются своего рода технико-юридическим приемом, и смысл их не следует понимать буквально, поскольку правовой статус любого юридического лица предполагает 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, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации (ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции). Придание же муниципальным органам 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.

¹ Кирпичев А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. – М.: РАП, 2012. С. 98.

М.В. Карпычев указывает на то, что правовая конструкция «учреждение» является наиболее приемлемой для определения статуса органа местного самоуправления¹. Данный ученый при этом замечает, что правовая природа учреждения как разновидности юридического лица и органа публичной власти различна ввиду отсутствия у первого властных полномочий². Бесспорно, основное социальное назначение органов местного самоуправления заключается в необходимости решения вопросов местного значения, в том числе посредством осуществления муниципальной власти в рамках соответствующего муниципального образования и предоставления административных муниципальных услуг³. В связи с этим муниципальные органы, обладающие статусом юридического лица, могут иметь только те гражданские права, которые соответствуют указанной цели. На этом основании полагаем, что их правоспособность должна рассматриваться как специальная, т.е. ограниченная рамками установленной за ними компетенции.

Учитывая, что муниципальное образование по общему правилу реализует свою гражданскую дееспособность через органы местного самоуправления в силу закона, что юридически значимые действия последних должны быть совершены от имени муниципального образования в пределах установленной компетенции, а также то, что отдельные муниципальные органы могут наделяться правами юридического лица и в связи с этим являться самостоятельными субъектами гражданского права, правовую связь, имеющуюся между муниципальным образованием и органами местного самоуправления, наделенными правами юридического лица, следует квалифицировать как представительство в силу закона (законное представительство).

Проведенный анализ позволяет прийти к выводу, что гражданская дееспособность муниципального образования реализуется в следующих формах:

¹ См.: Гражданское право: Часть первая: Учебник для вузов / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. - М.: Эксмо, 2007. С. 258.

² См.: Там же. С. 258.

³ См.: Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. С. 202.

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.

По общему правилу гражданская дееспособность муниципального образования 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, следует отнести, 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.

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

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 кото-

рых органы местного самоуправления участвуют от своего имени (внутренние отношения в муниципальном образовании). Кроме того, предложено 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».

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 предполагает 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.

Учитывая, что муниципальное образование по общему правилу реализует свою гражданскую дееспособность через органы местного самоуправления в силу закона, что 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, и что отдельные органы местного самоуправления могут наделяться правами юридического лица и в связи с этим

являться самостоятельными субъектами гражданского права, правовую связь между муниципальным образованием и органами местного самоуправления, наделенными правами юридического лица, следует квалифицировать как представительство в силу закона (законное представительство).

ГЛАВА III.
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ
ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В
ОТДЕЛЬНЫХ ВИДАХ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

§ 3.1. Понятие муниципальной собственности. Особенности участия
муниципальных образований в вещных правоотношениях

Конституционно-правовые основы муниципальной собственности закреплены в Конституции РФ, в соответствии с положениями которой в Российской Федерации признается и защищается муниципальная собственность (ч. 2 ст. 8), в муниципальной собственности может находиться такое недвижимое имущество, как земля и другие природные ресурсы (ч. 2 ст. 9).

«Муниципальная собственность является наравне с частной и государственной самостоятельной формой собственности, по своей сущности входящей в состав публичной собственности, и представляет собой совокупность регулируемых нормами права экономических отношений, связанных с системой управления имущественным комплексом муниципального образования»¹.

Категория «публичная собственность» рассматривается в науке с позиций: «(1) субъективного вещного права, принадлежащего публичным образованиям; (2) объектов права публичной собственности – публичного имущества; (3) комплексного (межотраслевого) института публичной собственности; (4) разновидностей имущественных отношений – отношений публичной собственности»². Данные аспекты диалектически взаимосвязаны³.

¹ Абидова Ю.М. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в России (историко-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. В., 2006. С. 11.

² Винницкий А.В. Указ. соч. С. 87-88.

³ См.: Там же. С. 88.

Муниципальное образование является субъектом права муниципальной собственности (п. 1 ст. 215 ГК РФ). Под правом собственности муниципального образования в субъективном смысле понимается «гарантированная государством и органами местного самоуправления возможность муниципального образования владеть, пользоваться и распоряжаться в пределах предусмотренных законом, принадлежащим ему имуществом в целях удовлетворения жизненно важных потребностей населения муниципального образования, относящихся к вопросам местного значения, а также решения иных вопросов, делегированных органам местного самоуправления федеральными законами»¹. Таким образом, право муниципальной собственности в субъективном значении 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. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом отнесено законом к вопросам местного значения (п. 3 ч. 1 ст. 14, п. 3 ч. 1 ст. 15, п. 3 ч. 1 ст. 16 Закона о местном самоуправлении).

Итак, содержание субъективного права муниципальной собственности составляют принадлежащие муниципальному образованию правомочия владения, пользования и распоряжения своим имуществом (ст. 209 ГК РФ). Однако, по мнению отдельных ученых, содержание данного субъективного права отличается от указанной триады. Так, некоторые исследователи указывают, что право государственной и муниципальной собственности имеет содержание, отличное от триады – правомочий владения, пользования, распоряжения, выступая в основном как управление². В.К. Андреев в качестве до-

¹ Камышанский А.В. Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности: Дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009. С. 8.

² См.: Зинченко С., Корх С. Вопросы собственности: законодательство и практика // Хозяйство и право. 2000. № 6. С. 52

полнительного признака государственной (муниципальной) собственности, помимо элемента управления, выделяет также контроль¹. Как представляется, перечисленные учеными действия в отношении публичного имущества (управление и контроль) являются полномочиями органов местного самоуправления и входят в содержание их компетенции. Так, например, в компетенцию органов местного самоуправления входит, в частности, самостоятельное управление муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ). 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.

Следуя же логике более широкого понимания содержания права муниципальной собственности, справедливо было бы предположить о наличии в нем таких административных элементов, как планирование и учет муниципального имущества. Они, будучи неотъемлемыми компонентами имущественного обеспечения органами местного самоуправления возложенных на них функций, также полностью включены в предмет административно-правового регулирования, реализуют административную правосубъектность органов местного самоуправления. Правомочия же собственника (муниципального образования) являются первичными по отношению к полномочиям органов муниципальной власти. Следует согласиться с позицией А.В. Винницкого, который указывает, что «публичная собственность прежде всего обязывает к достижению общего блага, удовлетворению потребностей частных лиц за счет публичного имущества, и лишь для этого органы власти в необходимых пределах наделяются компетенцией на реализацию правомочий собственника. В результате рассматриваемые правомочия и обязанности трансформируются в полномочия публичной администрации, осуществляю-

¹ См.: Андреев В.К. О праве частной собственности в России (критический очерк). - М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 22.

щей деятельностью по имущественному обеспечению государственных и муниципальных функций»¹. Рассуждая далее, ученый отмечает, что «административные органы, осуществляя имущественное обеспечение публичных функций, действуют в пределах правомочий собственника, установленных гражданским законодательством; их компетенция производна от прав собственности соответствующего публичного образования»². 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 закрепленному в ГК РФ содержанию права собственности.

Для права собственности муниципальных образований характерны специальные способы приобретения (например, изъятие земельного участка для муниципальных нужд) и прекращения (например, приватизация муниципального имущества, разграничение муниципальной собственности между муниципальными образованиями различных типов). Так, наравне с общегражданскими способами приобретения права муниципальной собственности, предусмотренными общими нормами ГК РФ об основаниях приобретения права собственности, действующим законодательством закреплены специальные способы, в соответствии с которыми собственником определенного имущества может стать лишь публично-правовое образование. Данное обстоятельство обусловлено комплексным характером правового регулирования отношений публичной собственности. К таким способам, прежде всего, следует отнести: способы, связанные с финансово-правовыми обязательствами (например, поступление в местные бюджеты субвенций за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление органами местного самоуправления государственных полномо-

¹ Винницкий А.В. Указ. соч. С. 106.

² Там же. С. 168.

чий, субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, налогов и сборов); специальные гражданско-правовые способы (приобретение бесхозяйных недвижимых вещей, отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка для муниципальных нужд, заключение концессионной сделки, порождающей право собственности муниципального образования на недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой, и др.); перераспределение собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также перераспределение муниципальной собственности между муниципальными образованиями различных типов.

Как видно, все вышеназванные способы различаются по своей правовой природе, в связи с чем имеют свой специфический правовой режим. При этом объединяет их направленность на один и тот же юридический результат: возникновение права муниципальной собственности. Так, к примеру, в собственность муниципального образования поступают налоги, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (ст. 47 БК РФ).

Следует отметить, что на муниципальное образование 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, в отличие от Российской Федерации отдельные типы муниципальных образований приобретают в порядке наследования по закону право собственности на такие виды выморочного имущества, как: жилое помещение; земельный участок, а также расположенные на нем здания, сооружения, иные объекты недвижимого имущества; доля в праве общей долевой собственности на указанные выше объекты недви-

жимого имущества (п. 2 ст. 1151 ГК РФ). Таким образом, законодательством предусмотрены различия в способах приобретения права собственности не только между государственными и муниципальными образованиями, но и между разными типами муниципальных образований.

Специфическим способом приобретения права муниципальной собственности выступает также передача государственного имущества в муниципальную собственность в процессе перераспределения собственности между государственными и муниципальными образованиями.

Известно, что формирование муниципальной собственности в рамках перераспределения собственности между государством и муниципальными образованиями осуществлялось преимущественным образом на основе разграничения единой государственной собственности. Наиболее актуальным способом возникновения права муниципальной собственности при этом стала безвозмездная передача имущества из федеральной собственности в муниципальную собственность в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, порядок которой регламентируется ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее - Закон № 122-ФЗ).

Положения ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ применяются с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной им в постановлении

¹ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

от 30.06.2006 года № 8-П¹ и определениях от 07.12.2006 года № 542-О², от 04.12.2007 года № 828-О-П³. Согласно данной позиции положения ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ применяются в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Безвозмездная передача имущества из одного уровня собственности в другой осуществляется с соблюдением порядка, установленного законодательной нормой и при наличии согласования сторон.

Так, в Определении от 04.12.2007 года № 828-О-П Конституционный Суд РФ указал, что передача в муниципальную собственность имущественных объектов, находящихся в федеральной собственности, в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления требует учета волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, согласованных действий органов местного самоуправления и соответствующих органов государственной власти Российской Федерации, а также учета финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте государственной собственности для решения вопросов местного значения, включая возможность финансовой поддержки местного бюджета в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого имущества. В названном Определении подчеркнута недопустимость принятия такого рода решений в одностороннем порядке с игнорированием волеизъявления органов местного самоуправления, а также без учета наличия объективной необходимости в передаче имущества для осуществления местным самоуправлением своих полномочий. В Определении от 07.02.2012 года № 234-О-Р «Об отказе в принятии к

¹ СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

² СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1260.

³ СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 129.

рассмотрению ходатайства Совета народных депутатов Кемеровской области о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 828-О-П»¹ Конституционный Суд РФ также разъяснил, что арбитражные суды в каждом конкретном деле на основе исследования всего комплекса фактических обстоятельств самостоятельно решают вопросы о том, было ли учтено в процессе передачи имущества из федеральной собственности в муниципальную волеизъявление соответствующего органа местного самоуправления, а если орган местного самоуправления по каким-то причинам отказался от согласования передачи имущества, то не является ли это его решение произвольным.

Конституционный Суд РФ тем самым определил в пределах своих полномочий вытекающие из действующего федерального законодательства в его конституционно-правовой интерпретации принципиальные условия, при соблюдении которых передача имущества из федеральной собственности в муниципальную может считаться отвечающей конституционным требованиям. В частности, передача имущества из федеральной собственности в муниципальную должна сопровождаться учетом волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу. Решение органа местного самоуправления об отказе принять имущество должно быть обоснованным, мотивированным.

Вместе с тем, в Законе № 122-ФЗ отсутствуют основания, при наличии которых орган вправе отказаться от принятия передаваемого государственного имущества. Отсутствует в нем и указание на необходимость согласования передачи имущества в муниципальную собственность, ввиду чего на практике встречаются случаи противоречивого применения при рассмотрении судами дел, связанных с перераспределением собственности. Так, в одних случаях суды исключают признание правомерными распоряжений государственных органов о безвозмездной передаче федерального имущества в муни-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

ципальную собственность¹, а в других – суды обязывают органы местного самоуправления принять в муниципальную собственность те или иные объекты федеральной собственности при отсутствии их волеизъявления на такую передачу².

Важно также отметить, что отсутствие в Законе № 122-ФЗ указания на необходимость учета волеизъявления органов местного самоуправления при передаче государственного имущества в муниципальную собственность нарушает международное правило о своевременном и надлежащем проведении консультаций с органами местного самоуправления при принятии любых решений, непосредственно касающихся указанных органов (ч. 6 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления).

Юридически значимым в рассматриваемом случае является также то, в какой форме совершено данное волеизъявление. Ведь на практике встречаются случаи, когда суд при наличии возражений со стороны органа местного самоуправления и несмотря на отсутствие акта передачи имущества, предусмотренного ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ, приходит к выводу о добровольном осуществлении органом местного самоуправления действий, свидетельствующих о фактическом принятии спорного имущества в муниципальную собственность³.

Кроме того, исходя из правовой позиции Конституционного Суда РФ, не совсем ясно, достаточно ли для того, чтобы признать недопустимой передачу имущества в муниципальную собственность в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, наличия одного условия либо же необходимо выявлять со-

¹ См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 10.11.2010 года по делу № А10-301/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 02.10.2008 года по делу № А56-36014/2007 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Определение Ленинградского областного суда от 17.07.2014 года № 33-2944/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

вокупность условий, определенных Конституционным Судом РФ в Определении от 04.12.2007 года № 828-О-П?

Учитывая изложенное, в целях устранения пробела в правовом регулировании отношений по передаче в муниципальную собственность находящегося в федеральной собственности имущества, единообразного разрешения арбитражными судами дел, связанных с перераспределением собственности между Российской Федерацией и муниципальными образованиями, полагаем необходимым дополнить ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ положением о необходимости соблюдения следующих процедур при передаче в муниципальную собственность находящегося в федеральной собственности имущества: согласования передачи имущества с органом местного самоуправления, осуществляемого в письменной форме; учета финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в передаваемом объекте государственной собственности; установления объективной необходимости в передаче имущества. При несоблюдении указанных процедур, а равно выявлении отсутствия хотя бы одного из условий: фактической заинтересованности муниципального образования в передаваемом объекте, а также объективной необходимости в такой передаче, следует установить запрет на передачу государственного имущества в собственность муниципального образования. При наличии возражений со стороны органов местного самоуправления относительно передачи им государственного имущества ввиду тяжелого финансово-экономического положения муниципального образования, целесообразно установить ряд определенных мер (гарантий) финансовой поддержки местного бюджета в случае недостаточности у муниципального образования средств на оплату расходов по содержанию передаваемого имущества. К таким мерам необходимо также отнести и принятие государством обязательств привести имущество, находящееся в ненадлежащем состоянии, в состояние пригодного к использованию для решения вопросов местного значения или же возместить муниципальному образова-

нию расходы, которые оно фактически понесло или должно будет понести в связи с передачей такого имущества.

В некоторых случаях передача имущества в собственность муниципальных образований обусловлена не разграничением полномочий между Российской Федерацией и органами местного самоуправления, а вытекает из обязанности последних принять имущество, которое в силу прямого указания закона должно находиться в муниципальной собственности. В этом случае правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости учета волеизъявления органа местного самоуправления и объективной необходимости такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий на правоотношения по передаче объектов муниципальному образованию в силу закона не распространяется, поскольку положения ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ применяются только в связи с разграничением полномочий между органами публичной власти.

В соответствии с пунктом 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»¹ объекты, указанные в Приложении № 3 к данному Постановлению, независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются в муниципальную собственность городов и районов.

Также следует отметить, что Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ в одном из информационных писем было разъяснено, что указанные объекты являются муниципальной собственностью непосредственно в силу

¹ Российская газета. 1992. № 8.

прямого указания закона¹.

В свою очередь, установленный Законом № 122-ФЗ порядок передачи федеральной собственности в муниципальную не предусматривает право муниципального образования на односторонний отказ от принятия в его собственность имущества, относимого к объектам муниципальной собственности в силу закона². В этом случае имеет место принудительное со стороны государства приобретение муниципальными образованиями права собственности на имущество, которое в силу закона не может принадлежать иным лицам. Отметим, что рядом ученых предлагается определять способ принудительного приобретения муниципальными образованиями права собственности на государственное имущество через категорию муниципализации, в понятие которой включается также принудительное прекращение права частной собственности³.

Муниципальное образование обязано принять в собственность все имущество, предназначенное для решения социальных вопросов, независимо от его состояния. В этой связи муниципальная собственность часто становится причиной возложения дополнительных расходов на местный бюджет, а не основой ведения хозяйственной деятельности⁴. Это, в частности, вызвано проблемами модернизации жилищно-коммунального комплекса, связанными с недостаточным развитием коммунальных систем для обеспечения возрастающих потребностей общества, в том числе связанных с новым строительством; неравномерным распределением коммунальных мощностей, приводящим к неэффективному использованию ресурсов; высоким уровнем мо-

¹ См.: п. 5 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.06.1997 года № 15 «Обзор практики разрешения споров, связанных с приватизацией государственных и муниципальных предприятий» // Вестник ВАС РФ. 1997. № 8.

² См.: Определение Верховного Суда РФ от 30.11.2015 года № 308-ЭС15-14911 по делу N А32-28680/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Андреев В.К. О праве частной собственности в России (критический очерк). - М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 50; Блинков О.Е. Муниципализация в гражданском праве // Юрист. 2002. № 3. С. 26-27.

⁴ См.: Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография / Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев и др. М.: Юрист, 2009 // СПС «КонсультантПлюс».

рального и физического износа объектов и сооружений¹.

Все это, включая низкий уровень собственных доходов, недостаток материальных и финансовых ресурсов, необходимых для формирования и реализации планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований, нередко обуславливает отказ от принятия имущества из федеральной собственности, что на практике влечет инициирование споров по требованиям органов государственной власти о принятии в муниципальную собственность соответствующих объектов имущества.

Так, например, суд признал необоснованным отказ администрации принять объекты социальной инфраструктуры с требованием привести предварительный капитальный ремонт передаваемых жилых домов или выделить денежные средства на капитальный ремонт². По другому делу суд установил, что спорные объекты являются объектами инженерной инфраструктуры муниципального образования города и предназначены для водоснабжения и отопления жилых домов, а также для отвода сточных вод, поэтому на органе местного самоуправления лежит обязанность по их принятию в муниципальную собственность, которая не обусловлена какими-либо дополнительными обстоятельствами, в том числе фактической заинтересованностью в получении объектов коммунально-бытового назначения в муниципальную собственность, а также возможностью решения вопросов местного значения за счет переданного имущества³.

Данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости распространить предлагаемые гарантии и процедуры, включая учет финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в передаваемом объекте, на случай передачи социально

¹ См.: Стукалов А.В. Компетенция органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 30-35.

² См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28.02.2007 года № Ф08-7013/2006 по делу № А32-9449/2006-14/267 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 22.07.2008 года № Ф08-4097/2008 по делу № А32-23243/2007-21/390 // СПС «КонсультантПлюс».

значимого имущества в муниципальную собственность в силу прямого указания закона. Это, в свою очередь, позволит надлежащим образом обеспечить реализацию возложенных на местное самоуправление задач в наиболее важных для населения сферах жизни.

При осуществлении муниципальным образованием права собственности имеется ряд особенностей. Во-первых, законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности (п. 3 ст. 212 ГК РФ). Это изъятие ГК РФ свидетельствует о том, что вещно-правовой статус муниципальных и иных публично-правовых образований в части возможности владения ими на праве собственности отдельными видами имущества гораздо шире, чем у других участников гражданского оборота. Между тем муниципальную собственность отличает от государственной и ее объектный состав. Как указывалось в предыдущей главе, муниципальные образования имеют ряд установленных ограничений в отношении обладания отдельными видами недвижимого имущества (участки недр, природные лечебные ресурсы и другие). Ограниченные в обороте вещи могут стать муниципальной собственностью лишь по специальному указанию закона, а вещи, изъятые из оборота, вообще не могут находиться в муниципальной собственности.

Во-вторых, муниципальные образования закрепляют имущество на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за специально созданными ими юридическими лицами: муниципальными предприятиями и учреждениями (п. 3 ст. 215, 294, 296 ГК РФ). Указанные лица, в свою очередь, реализуют все правомочия собственника в том или ином объеме (пределах), участвуя при этом в гражданском обороте от собственного имени. Собственником данного имущества продолжает оставаться само муниципальное образование; организации же, которым передается муниципальное имущество, становятся титульными владельцами на основании ограниченных вещных прав.

В-третьих, право собственности муниципального образования в отдельных случаях может осуществлять непосредственно его население – сход граждан, который вправе определять порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью (ч. 2 ст. 25, п. 5 ч. 10 ст. 35 Закона о местном самоуправлении). Данный механизм обусловлен спецификой института местного самоуправления, обеспечивающего самостоятельное и непосредственное решение населением вопросов местного значения.

В-четвертых, гражданские права и обязанности могут возникать из актов органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения таковых (пп. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ). Муниципальный правовой акт в качестве юридического факта может иметь самостоятельное юридическое значение (например, в случае издания органом местного самоуправления распорядительного акта о передаче унитарному предприятию в хозяйственное ведение, учреждению в оперативное управление муниципального имущества), а также может выступать одним из элементов фактического состава, порождающего в своей совокупности те или иные правоотношения (обязательства в сфере обеспечения муниципальных нужд путем закупок товаров, работ, услуг и другие обязательства).

В судебной практике можно встретить отдельные случаи квалификации судами муниципальных правовых актов, касающихся закрепления имущества за предприятиями на праве хозяйственного ведения, как обычных гражданско-правовых сделок, в отношении которых в том числе возможно применение правил о недействительности сделок¹. Полагаем, что данный подход является ошибочным и влечет за собой необоснованное применение положений ГК РФ о последствиях недействительности сделок. Ввиду различной правовой природы гражданско-правовых сделок и актов муниципальных органов в

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 12.07.2016 года № Ф03-3083/2016 по делу № А24-3758/2015; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.09.2014 года по делу № А69-2974/2013; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.09.2014 года по делу № А69-2975/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

рассмотренных случаях судам следовало руководствоваться положениями ст. 13 ГК РФ и отказать в удовлетворении исков в связи с неправильно выбранным способом защиты нарушенных прав.

Некоторые исследователи, анализируя специфику права муниципальной собственности, приходят к выводу о том, что муниципальное образование посредством принятия его органами нормативных правовых актов своей властью определяет содержание права муниципальной собственности, равно как и то, какими способами его осуществлять¹. Действительно, органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Между тем положениями Конституции РФ и нормами действующего законодательства не предусмотрена возможность органов муниципальной власти определять содержание права муниципальной собственности и способы его осуществления. Иное противоречило бы нормам ГК РФ, поскольку, как было показано в § 1.3 главы I настоящего исследования, возможность определять гражданскую правоспособность, ее объем и содержание принадлежит лишь государству, которое на федеральном уровне также определяет содержание и способы осуществления права муниципальной собственности.

Отдельными учеными в качестве признака, характеризующего правовую природу муниципальной собственности, выделяется территориальность осуществления муниципальной собственности (границы территории соответствующего муниципального образования)². Однако данное утверждение является весьма спорным с позиций гражданского оборота. Несложно представить себе ситуацию, когда муниципальное предприятие, реализуя признан-

¹ См.: Чердакова Л.А. Некоторые особенности в содержании права муниципальной собственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7. С. 20-23.

² См.: Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М.: Институт права и публичной политики, 2004. С. 30-36; Саурин А.А. К вопросу о понятии «публичная собственность» // Юридический мир. 2013. № 2. С. 8-12.

ную за ним объективным правом гражданскую правоспособность, предоставляет в аренду или иным образом распоряжается закрепленным за ним движимым имуществом (например, транспортным средством), находящимся в муниципальной собственности, передавая его лицу, имеющего намерение владеть и пользоваться им за пределами конкретного муниципального образования. В этой связи территориальная ограниченность осуществления права собственности не является сущностным признаком, характеризующим правовую природу муниципальной собственности.

Муниципальная собственность определяется законодателем как имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям (п. 1 ст. 215 ГК РФ). Закон тем самым определяет понятие муниципальной собственности через категорию имущества. В свою очередь, Закон о местном самоуправлении устанавливает перечень муниципального имущества (ст. 50).

Важно заметить, что концепция публичной собственности «предполагает, что небольшая часть имущества, принадлежащего государству, может участвовать в гражданско-правовом обороте, большая же его часть (находящаяся в публичной собственности) из него изъята или участвует в нем в очень ограниченных законом рамках. Сам термин «публичная собственность» подчеркивает связь этой части государственного имущества с осуществлением публичной функции»¹. Данный подход в понимании идеи публичной собственности нашел свое отражение в нормах гражданского законодательства не только в отношении государственного имущества, но и применительно к имуществу, составляющему муниципальную собственность. Так, последнее подразделяется на две категории: 1) имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК РФ (ст. ст. 294, 296); 2) имущество, не

¹ Андреева Г.Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в РФ и концепция публичной собственности // Конституционное и муниципальное право, 2004, № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, включая средства местного бюджета, и составляющее казну соответствующего муниципального образования (п. 3 ст. 215 ГК РФ).

«Имущество первой группы имеет в основном социальное (образование, медицина, культура) и производственное значение. Имущество второй группы призвано удовлетворять потребности населения, связанные с проживанием на территории соответствующего поселения или иного муниципального образования, а также финансово и материально обеспечивать деятельность органов местного самоуправления»¹.

Вместе с тем, в силу положений ст. 49 Закона о местном самоуправлении экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Как видно, между приведенными выше нормами права имеется противоречие в части определения состава муниципальной собственности: в первом случае средства местного бюджета включаются в муниципальную казну, во втором же они выделяются в отдельную категорию наравне с муниципальным имуществом. Также, исходя из буквального толкования ст. 49 Закона о местном самоуправлении, в самостоятельную категорию муниципальной собственности выделяются имущественные права муниципального образования, что противоречит норме ст. 128 ГК РФ, относящей указанные права к иному имуществу.

Выявленные коллизии свидетельствуют об имеющейся неопределенности в структуре объектов права муниципальной собственности. Используемое в Законе о местном самоуправлении понятие муниципального имущества не соответствует выработанному в ГК РФ общему понятию имущества. Бо-

¹ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации: В 3 т. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Т.Е. Абова, З.С. Беляева, Е.Н. Гендзехадзе и др.; под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2007. Т. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

лее того, ни в ГК РФ, ни в Законе о местном самоуправлении не установлен критерий, в соответствии с которым можно было бы определить, какое муниципальное имущество, его отдельные разновидности, могут закрепляться за муниципальными предприятиями и учреждениями. Аналогичная ситуация обстоит и с органами муниципального образования, которые признаются казенными учреждениями.

Поскольку участие муниципальных образований в вещных правоотношениях, а также объектный состав муниципальной собственности могут быть обусловлены исключительно решением вопросов, возложенных законом на местное самоуправление, представляется, что таким критерием должно выступать целевое назначение муниципального имущества – материальное обеспечение выполнения муниципальными образованиями своих социальных функций¹, реализации ими публичного интереса.

Положения ст. 50 Закона о местном самоуправлении свидетельствуют о том, что объектный состав муниципального имущества неразрывно связан с целевым назначением муниципальной собственности. Последнее выступает юридически значимым критерием при определении состава муниципального имущества.

На основании правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной им в Постановлении от 20.12.2010 года № 22-П, федеральный законодатель, осуществляя применительно к гражданским отношениям регулирование муниципальной собственности, в том числе определяя статус и состав ее объектов, особенности отдельных категорий имущества, находящегося в муниципальной собственности, должен учитывать публично-правовую природу этой формы собственности, в силу которой она – в отличие от частной собственности – следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое

¹ См.: Белов В.А. Указ. соч. С. 207.

необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти. Имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, предназначено обеспечивать наиболее полное покрытие их расходных обязательств и планы развития в соответствии с конституционно-правовым статусом муниципального образования.

Таким образом, возможность нахождения имущества в муниципальной собственности ограничивается целями его использования, которые должны соответствовать предметам ведения муниципальных образований. В связи с этим имущество, не относящееся к предусмотренному ст. 50 Закона о местном самоуправлении, не может находиться в муниципальной собственности и подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом (ч. 5 ст. 50 Закона о местном самоуправлении). Целевое назначение в этом смысле может являться критерием оценки законности нахождения имущества в муниципальной собственности и выступать условием прекращения права собственности муниципального образования.

Подводя итог рассмотренному в настоящем параграфе вопросу о понятии муниципальной собственности и особенностях участия муниципального образования в вещных правоотношениях, исходя из сложившейся в настоящее время научной концепции публичной собственности, следует заключить, 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, от-

дельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Особенностями 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 (приватизация муниципального имущества и др.); 3) специфические способы осуществления права собственности (передача имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления специально созданным муниципальным предприятиям и учреждениям соответственно; 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.

§ 3.2. Участие муниципальных образований в договорных обязательствах

Как отмечает Н.Д. Егоров, «договор представляет собой одно из самых уникальных правовых средств, в рамках которого интерес каждой стороны, в принципе, может быть удовлетворен лишь посредством удовлетворения интереса другой стороны»¹. Реализуя муниципальный интерес, обусловленный осознанными жизненно важными потребностями местного сообщества в обеспечении нормальных условий жизнедеятельности, муниципальное образование может быть участником достаточно широкого круга договорных обязательств. Это касается различных специфических договорных конструк-

¹ Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. - 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2013. С. 588.

ций, таких как муниципальный контракт (ст. 34 Закона о контрактной системе), договор купли-продажи муниципального имущества в порядке приватизации (ст. 18, 23 Закона о приватизации), концессионное соглашение, объектом которого является муниципальное имущество (ст. ст. 3-5 Закона о концессионных соглашениях), договоры о переходе прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества (ст. 17.1 Закона о защите конкуренции), договор социального найма жилого помещения муниципального жилищного фонда (ст. 60 ЖК РФ) и т.д.

Особенность перечисленных выше обязательств состоит в том, что одной стороной их обязательно должно быть муниципальное образование. Для них также характерно наличие тесной связи с муниципальной собственностью, объектный состав которой, как было показано ранее, обусловлен исключительно решением вопросов, возложенных законом на местное самоуправление, т.е. целевым назначением муниципального имущества.

Кроме того, большинство указанных договоров заключается по итогам проведения конкурентных процедур. Например, контракт для обеспечения муниципальных нужд может быть заключен с применением конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), которыми являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений (ч. 2 ст. 24 Закона о контрактной системе). На аукционе может продаваться муниципальное имущество (ч. 1 ст. 18 Закона о приватизации).

Кроме того, как видно, правовое регулирование договорных обязательств с участием муниципального образования может осуществляться не только нормами ГК РФ, но и специальными законами, что обусловлено спецификой регулируемых отношений. В связи с этим в настоящее время существует проблема определения правовой природы некоторых договорных обя-

зательств с участием муниципальных образований. Так, например, в последнее время в юридической науке значительное внимание отводится вопросу отраслевой принадлежности концессионного соглашения, его правовой природы, а также соотношения его с такими видами гражданско-правовых договоров, как аренда, подряд и т.д.

Известно, что свои социально-экономические функции местное самоуправление способно успешно выполнять, лишь эффективно управляя муниципальным имуществом, что во многом определяется степенью взаимовыгодного сотрудничества муниципальных образований с частными лицами. Концессионные же соглашения являются одной из самых распространенных сделок, совершаемых муниципальными образованиями в сфере публично-частного взаимодействия. Их значение для муниципального сектора экономики трудно переоценить, поскольку они заключаются муниципальными образованиями в целях повышения качества и обеспечения доступности предоставляемых услуг населению, привлечения в экономику частных инвестиций, что, в свою очередь, обеспечивает жизнедеятельность муниципального образования как сложной социально-экономической системы. Так, наиболее типичной сферой использования концессионных договоров в муниципальном хозяйстве является система жилищно-коммунального хозяйства, касающаяся сфер электро-, газо- и водоснабжения.

Необходимо констатировать тот факт, что на сегодняшний день вопрос определения отраслевой принадлежности концессионного соглашения продолжает оставаться дискуссионным, о чем свидетельствует наличие в отечественной правовой доктрине трех основных подходов к пониманию правовой природы концессионных соглашений.

Во-первых, это публично-правовой подход, сторонники которого характеризуют концессионное соглашение как публично-правовой акт либо

публичный (административный) договор¹. Здесь необходимо отметить, что российское законодательство не предусматривает понятие административного договора. Более того, в результате эволюции концессионных отношений, оснований их возникновения (трансформации концессии как исключительно публичного акта в соглашение сторон в сочетании с отдельными публично-правовыми признаками), в условиях того, что в правовом регулировании данных отношений немаловажное значение начали иметь гражданско-правовые принципы, указанный подход вынужден терять свои позиции.

В связи с этим представляется целесообразным остановиться на рассмотрении природы концессионного соглашения через призму следующих двух. Второй подход – цивилистический (частноправовой), в соответствии с которым концессионное соглашение является гражданско-правовым договором, исследовать который необходимо с точки зрения частноправовых начал². В указанном подходе можно выделить два имеющихся разветвления, а именно концепцию «концессионное соглашение – смешанный договор»³ и концепцию «концессионное соглашение – самостоятельный гражданско-правовой договор»⁴. И, в-третьих, синтетический подход, согласно которому концессионное соглашение представляет собой комплексный межотраслевой институт – особый договор, включающий как частноправовые, так и публично-правовые элементы, совокупность которых и определяет, в конечном счете, двойственную природу концессионного соглашения⁵. Данный подход во многом обусловлен позицией законодателя, который определил, что концес-

¹ См.: Шорохов С.В. Концессионное соглашение как форма публичного управления: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 11-12 и др.

² См.: Засыпкин Д.Ю. Понятие и признаки концессионного соглашения // Российский юридический журнал. – 2011. – № 2. С. 177-184; Левицкая Е.А. Концессионные соглашения в сфере коммунального имущества муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2008. С. 9-10.

³ См.: Дружинин А. Правовая природа концессионного соглашения // ЭЖ-Юрист. 2012. № 46. С. 15 и др.

⁴ См.: Седлецкая Е.Г. К вопросу о правовой квалификации концессионного соглашения // Налоги. 2010. № 30. С. 18-20; Зинченко С.А., Ломидзе О.Г., Галов В.В. Концессионное соглашение – правовая форма взаимодействия бизнеса и государства // Закон. 2007. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Сосна С.А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве // Журнал российского права. 2003. № 2 // СПС «КонсультантПлюс»; Багдасарова А.В. Концессионное соглашение в гражданском праве России и зарубежных стран: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11-12 и др.

сионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из Закона о концессионных соглашениях или существа концессионного соглашения (ч. 2 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях).

Таким образом, Закон о концессионных соглашениях выделяет концессионные соглашения в отдельный самостоятельный вид договора, допуская возможность неприменения к концессионным отношениям норм гражданского законодательства. Нормы Закона о концессионных соглашениях тем самым имеют приоритет перед нормами ГК РФ и представляет собой специальное законодательство.

По мнению Г.А. Гаджиева, «концессионное соглашение является так называемым смешанным гражданско-правовым договором, в котором содержатся элементы различных договоров. Однако неопределенность в правовом регулировании возникает в силу того, что в случае коллизии с гражданско-правовыми нормами приоритет должен отдаваться положениям, содержащимся в Федеральном законе «О концессионных соглашениях». Явно неопределенным является упоминание о «существовании концессионного соглашения», ибо законодатель не прояснил, относится оно к сфере частного или публичного права»¹. Вопрос в связи с этим связан с определением существа концессионного соглашения.

Представляется, что решение рассматриваемой проблемы состоит в необходимости изначального разграничения концессионного соглашения как юридического факта (сделки), являющегося одним из оснований возникнове-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2016 года № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 5.

ния концессионного правоотношения (обязательства), и его юридического результата – концессионного обязательства.

Анализ положений Закона о концессионных соглашениях (ст. ст. 8-10) позволяет прийти к выводу, что концессионная сделка не может порождать у концедента в отношении концессионера каких-либо прав и обязанностей, носящих публично-правовой характер. Напротив, эти права и обязанности сторон концессионного соглашения являются по своей природе частноправовыми и не связаны непосредственно с выполнением уполномоченными органами муниципальной власти публичных функций, а потому концессионное соглашение как юридический факт не может квалифицироваться как сделка, порождающая публичные правоотношения. Тот факт, что юридическим результатом концессионного соглашения является установление именно гражданских прав и обязанностей (например, возникновение у концедента вещного права собственности на объект концессионного соглашения, у концессионера права владения и пользования этим объектом и др.), свидетельствует о наличии в природе концессионного соглашения конституирующего признака гражданско-правовой сделки.

Частноправовая сущность концессионного соглашения в его качестве сделки тем самым проявляет себя в том, что оно представляет собой договор, то есть совокупность взаимных волеизъявлений лиц (соглашение). Концессионное соглашение в этом смысле полностью объяснимо с точки зрения гражданского права и не нуждается в применении межотраслевого подхода.

Совершение концессионной сделки выступает в качестве одного из юридических фактов, с которым Закон о концессионных соглашениях связывает возникновение концессионного обязательства. Последнее же, будучи результатом сложного юридического состава (принятие решения о заключении концессионного соглашения, проведение конкурса (за исключением случаев, предусмотренных Законом о концессионных соглашениях) и собственно заключение самого концессионного соглашения), имеет в целом то комплекс-

ное межотраслевое существо, в котором неразрывно связаны между собой как гражданско-правовые, так и административные элементы. Оно представляет собой органическое единство публичных и частноправовых начал. Данная особенность концессионного обязательства проявляет себя, в частности, в продлении срока действия концессионного соглашения, изменении его условий, в том числе существенных. Так, например, продление срока действия концессионного соглашения, концедентом в котором является муниципальное образование, осуществляется по согласованию с антимонопольным органом (ч. 2 ст. 6 Закона о концессионных соглашениях). Изменение существенных условий концессионного соглашения, концедентом в котором является муниципальное образование, возможно лишь также по согласованию с антимонопольным органом (ч. 3.8 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях).

В указанных случаях под концессионным соглашением следует понимать именно правоотношение (обязательство). Оно основано как на началах юридического равенства сторон, так и на публичных началах, о чем, в частности, свидетельствует необходимость получения в установленных случаях согласия со стороны уполномоченных органов публичной власти. Динамика обязательства в данном случае напрямую зависит от принятия положительного административного акта, который представляет собой необходимый юридический факт, без которого, в частности, не могут быть совершены юридически значимые действия (например, изменение концессионного обязательства). Значит, обе стороны соглашения в ряде случаев не обладают в полной мере автономией воли. Она в силу закона predeterminedена управленческими актами органов публичной власти. Названная особенность является формой административного контроля, характерного для сделок, связанных с реализацией публичных интересов.

В пользу тезиса о межотраслевом существе концессионных обязательств следует также отметить возможность применения к ним норм бюджетного законодательства. Так, в частности, решение об изменении концес-

сионного соглашения, приводящее к изменению доходов (расходов) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, принимается с учетом требований, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации (ч. 3.6 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях).

Обращает на себя внимание также то, что основания, по которым могут быть изменены существенные условия концессионного соглашения, определяются Правительством Российской Федерации (ч. 3.9 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях), то есть его подзаконными актами. Изменение же договора по ГК РФ возможно по соглашению сторон, если иное не предусмотрено ГК РФ, другими законами или договором (п. 1 ст. 450).

Особый случай представляет и перемена лиц в концессионном обязательстве. Закон установил возможность замены концессионера без проведения конкурса с учетом мнения кредиторов на основании решения органа местного самоуправления, принявшего решение о заключении концессионного соглашения, при условии, что неисполнение или ненадлежащее исполнение концессионером обязательств по концессионному соглашению повлекло за собой нарушение существенных условий концессионного соглашения и (или) причинен вред жизни или здоровью людей либо имеется угроза причинения такого вреда (ч. 4 ст. 5 Закона о концессионных соглашениях).

Помимо всего прочего, законом предусмотрена возможность досрочного расторжения на основании решения органа местного самоуправления, если неисполнение или ненадлежащее исполнение концессионером обязательств по концессионному соглашению повлекло за собой причинение вреда жизни или здоровью людей либо имеется угроза причинения такого вреда (п. 4 ч. 5 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях).

Все перечисленные особенности объясняются наличием в концессионных отношениях сильного публичного интереса, обуславливающего содержание норм Закона о концессионных соглашениях и в определенной степени ограничивающего частный интерес концессионера, реализуемый посредст-

вом осуществления последним предпринимательской деятельности с использованием объекта концессионного соглашения.

Публичный интерес проявляет себя во всем механизме правового регулирования концессионных обязательств, чем, в свою очередь, детерминируется комплексное межотраслевое существо последних. Это, прежде всего, находит свое воплощение в таких административных элементах концессионного правоотношения, как необходимость получения согласий административных органов (например, антимонопольного органа), а также принятия в установленных случаях управленческих решений уполномоченных органов местного самоуправления, определяющих динамику концессионного обязательства.

Вся обозначенная выше специфика концессионных отношений и их правового регулирования в современных условиях делает гражданско-правовой подход не способным в полной мере объяснить правовую природу концессионного обязательства, его динамику, поскольку для этих отношений характерны особенности, не свойственные отношениям, регулируемым гражданским правом. Для решения этой задачи требуется использование комплексного межотраслевого подхода, который на современном этапе развития является наиболее обоснованным в определении правовой природы концессионного обязательства и соответствующим подходом российского законодателя в этой сфере. Рассмотрение же его исключительно в гражданско-правовом аспекте представляется необоснованным, нецелесообразным и противоречащим действующему законодательству, регулирующему концессионные отношения.

Отдельные исследователи приходят к выводу о своеобразной инкорпорации публично-правовых элементов в гражданско-правовые отношения на том основании, что, по их мнению, современному российскому концессионному соглашению присуще ограничение автономии воли концес-

сионера при определении существенных условий соглашения¹. Однако данное утверждение справедливо лишь отчасти. Разумеется, в случае с концессионным соглашением свобода договора получает некоторое ограничение в части определения содержания (условий) данного соглашения. Так, будущий концессионер фактически не участвует в формировании условий концессионного соглашения, поскольку условия концессионного соглашения, в том числе существенные, определяются решением о заключении концессионного соглашения и конкурсной документацией. Конкурсное предложение победителя конкурса в любом случае должно соответствовать требованиям конкурсной документации (ст. 32 Закона о концессионных соглашениях).

Между тем существенные условия концессионного соглашения в значительной степени определяются федеральными нормативными правовыми актами (ч. 4 ст. 10, ч. 2 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях), а не волей концедента. Права и обязанности обоих субъектов концессионных правоотношений (муниципального образования и его контрагента), возникающие из целой совокупности юридических фактов, нормативно установлены и конкретизированы.

То обстоятельство, что условия будущего соглашения определяются решением и конкурсной документацией, само по себе не отрицает гражданско-правовой сущности концессионной сделки и ее частноправовое качество как соглашения сторон. Оно лишь позволяет отнести его к существующей в гражданском праве типовой договорной конструкции – договору присоединения, который по сути представляет собой один из случаев ограничения принципа свободы договора.

Кроме того, концессионные соглашения заключаются в соответствии с примерными соглашениями, утверждаемыми в отношении отдельных объектов Правительством Российской Федерации, должны включать в себя суще-

¹ См.: Вахтинская И.С. Гражданско-правовые признаки концессионного соглашения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 26.

ственные условия, установленные Законом о концессионных соглашениях, другими федеральными законами, и могут включать в себя не урегулированные этими примерными соглашениями и не противоречащие законодательству Российской Федерации и конкурсной документации условия (ч. 4 ст. 10, ч. 2 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях).

Немаловажно также обратить внимание на установленную возможность заключения концессионного соглашения по инициативе концессионера (ч. 4.1 ст. 37 Закона о концессионных соглашениях), которая является новеллой концессионного законодательства, введенной Федеральным законом от 21.07.2014 года № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Она фактически расширила автономию воли концессионера, позволив ему самому изначально определять условия будущего соглашения (ч. 4.2 ст. 37 Закона о концессионных соглашениях), а также участвовать в переговорах с уполномоченным органом местного самоуправления в форме совместных совещаний, связанных с формированием его условий, в том числе до направления предложения о заключении концессионного соглашения (ч. 4.8, ч. 4.12 ст. 37 Закона о концессионных соглашениях). Закон о концессионных соглашениях тем самым предусмотрел возможность преддоговорного этапа, предшествующего вступлению сторон в концессионные отношения.

В связи с этим довод об ограничении автономии воли концессионера в формировании условий концессионного соглашения объективно основан на положениях ранее действовавшего законодательства и не учитывает нынешнее правовое регулирование концессионных отношений.

Не менее важной представляется практическая значимость вопроса правовой природы концессионных соглашений, которая обусловливается объемным количеством судебных споров, касающихся отношений в сфере

¹ СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4266.

данного сотрудничества. Эти споры напрямую связаны с неправильной квалификацией концессионных соглашений и возникающих на их основании соответствующих правоотношений. Так, антимонопольным органом возбуждено дело по признакам нарушений антимонопольного законодательства и вынесено решение о признании факта такого нарушения органом муниципального образования, выразившегося в осуществлении действий (бездействия) по передаче обществу без проведения торгов в аренду муниципального имущества – здания кинотеатра, и обеспечении его реконструкции в счет арендной платы, то есть фактически – по концессионному соглашению, которые привели к недопущению конкуренции среди концессионеров. В свою очередь, арбитражный суд установил, что заключенный сторонами договор по своей правовой природе является договором аренды, а не концессионным соглашением. Судом сделан вывод о том, что Закон о концессионных соглашениях регулирует отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений и не содержит предписания, что объекты социально-культурного назначения, могут передаваться в пользование только на основании такого соглашения. Обществу здание кинотеатра предоставлено на основании договора аренды, решения о заключении концессионного соглашения в отношении спорного объекта уполномоченным органом власти не принималось¹.

Кроме того, на практике нередки обратные ситуации, когда, например, органами местного самоуправления заключается договор (инвестиционное соглашение, муниципальный контракт на выполнение работ (оказание услуг) и т.п.), предусматривающий, в частности, положение о переходе в долевую собственность сторон такого договора по окончании реконструкции объекта (здания и т.д.). При этом на самом деле такой договор по существу является концессионным соглашением. Так, по результатам проведенного конкурса

¹ См.: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.04.2011 года № 17АП-1038/2011-АК по делу № А60-32446/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

заключен муниципальный контракт по организации сортировки и утилизации (захоронения) твердых и крупногабаритных бытовых отходов на территории муниципального образования. Исходя из анализа условий контракта, суд пришел к выводу о том, что в отношении спорного объекта недвижимого имущества заключено концессионное соглашение, правовое регулирование которого осуществляется на основании Закона о концессионных соглашениях. Поскольку спорные условия контракта предусматривают возникновение права долевой собственности подрядчика и заказчика на объекты недвижимости, переданные в безвозмездное пользование подрядчику, в случае их реконструкции, а также устанавливают право собственности подрядчика на построенные им за счет собственных средств объекты, суд на основании ст. 168, 180 ГК РФ признал указанные условия контракта не соответствующими положениям Закона и недействительными¹. По другому делу, суд также правомерно удовлетворил требование о признании ничтожными пункта договора о реконструкции нежилого здания, расположенного на полигоне твердых бытовых отходов, соглашения об определении долей в праве долевой собственности на здание, договора купли-продажи доли, применении последствий их недействительности, так как заключенный муниципальный контракт на организацию и утилизацию отходов по своей природе является концессионным соглашением; возникновение же права долевой собственности муниципального образования и концессионера на реконструированный объект является незаконным. Как справедливо указал суд, положения Закона о концессионных соглашениях направлены на сохранение государственной и муниципальной собственности на объекты, в том числе системы коммунальной инфраструктуры, объекты переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов. Наличие указанных объектов в собственности муниципальных образований является необходимым условием обеспечения их нормальной

¹ См.: Постановление ФАС Уральского округа от 06.07.2011 года № Ф09-3353/11 по делу № А50-18951/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

жизнедеятельности¹. И еще один судебный прецедент: установив, что инвестиционное соглашение предусматривает возникновение права собственности на созданные в процессе реализации инвестиционного проекта объекты недвижимости (объекты переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов) у инвестора, суд в силу ст. 168, 180 ГК РФ признал указанное условие соглашения недействительным (ничтожным) как не соответствующее положениям Закона (ч. 1, 10 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях)².

Итак, сложившаяся судебная практика полностью соответствует положениям Закона о концессионных соглашениях; судами правильно квалифицируются правоотношения, складывающиеся в сфере экономического сотрудничества муниципальных образований и частных лиц. Условия заключаемых в данной сфере сделок, предусматривающие возможность перехода в долевую собственность объектов сделок, являющихся по своей сути концессионными соглашениями, правомерно признаются судами недействительными на основании противоречия их требованиям Закона о концессионных соглашениях, по смыслу которых такой переход для концессионного соглашения недопустим, противоречит его существу.

На основе изложенного приходим к выводу, что концессионное соглашение по российскому законодательству как юридический факт представляет собой по своему предмету, очерченному в ч. 1 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях, 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 со-

¹ См.: Определение ВАС РФ от 17.01.2013 № ВАС-17835/12 по делу № А50-22136/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление ФАС Уральского округа от 14.02.2012 № Ф09-9224/11 по делу № А50-7082/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

четание этих элементов в правовом режиме концессионного обязательства и позволяет утверждать о его межотраслевом существовании.

Отдельные договорные обязательства муниципальных образований, связанные с ведением предпринимательской деятельности, имеют специальный правовой режим, независимый от норм ГК РФ. Это касается соглашений, заключаемых в сфере особых экономических зон (далее также – ОЭЗ).

Ранее отмечалось, что законодательство Российской Федерации об особых экономических зонах состоит из Закона об ОЭЗ и принимаемых в соответствии с ним иных федеральных законов (ч. 2 ст. 1 Закона об ОЭЗ). По смыслу ч. 2 ст. 1 Закона об ОЭЗ гражданское законодательство, прежде всего ГК РФ, к указанным отношениям применению не подлежит. Законодательство Российской Федерации об ОЭЗ носит самостоятельный, обособленный от гражданского законодательства характер, что, в свою очередь, обусловлено особым режимом осуществления предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны.

Закон об ОЭЗ предусматривает несколько видов соглашений, в которых так или иначе могут участвовать муниципальные образования. Во-первых, это соглашение о создании особой экономической зоны, одной из сторон которого может выступать исполнительно-распорядительный орган муниципального образования или исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, на территориях которых создается особая экономическая зона (ч. 4 ст. 6 Закона об ОЭЗ).

По мнению А.Н. Левушкина, материальные правоотношения, складывающиеся между государственными органами по поводу создания и развития ОЭЗ обладают гражданско-правовой природой¹. Таким образом, автор признает гражданско-правовой характер соглашения о создании особой экономической зоны.

¹ См.: Левушкин А.Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации: проблемы правового регулирования и практика применения // Журнал предпринимательского и корпоративного права, 2016, № 3.

Однако обоснованность подобной правовой квалификации вызывает споры в науке. В.Н. Лисица усматривает в соглашении о создании особой экономической зоны комплексный характер, поскольку оно содержит в своем большинстве элементы публично-правового характера, а также имеет ряд условий гражданско-правового характера¹. В свою очередь, В.К. Андреев, анализируя соглашение о создании особой экономической зоны, приходит к выводу, что оно не является ни гражданско-правовым обязательством, ни административным договором². Данное соглашение, по мнению ученого, представляет собой организационно-управленческое предпринимательское обязательство (соглашение)³. Действительно, указанное соглашение не направлено на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, 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, а также муниципальной собственностью).

Второй вид соглашения, предусмотренный Законом об ОЭЗ, – это соглашение об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне, которое заключается между резидентом особой экономической зоны, уполномоченным органом государственной власти и управляющей компанией (ст. 12 Законом об ОЭЗ). Исходя из буквального толкования приведенной нормы, можно заключить, что муниципальное образование, на территории которого создается ОЭЗ, не выступает стороной соглашения об осуществлении деятельности в ОЭЗ. Однако договор аренды муниципального имущества, расположенного в границах ОЭЗ,

¹ См.: Лисица В.Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации // «РИФ-Новосибирск», 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Андреев В.К. Актуальные проблемы гражданского и предпринимательского права России: Курс лекций. – М.: Российская академия правосудия, 2012. С. 231.

³ См.: Там же. С. 231.

заключаемый по условиям соглашения об осуществлении деятельности с резидентом особой экономической зоны уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в силу делегирования ему полномочий по управлению и распоряжению муниципальной собственностью в рамках соглашения о создании ОЭЗ, носящего по сути управленческий (административный) характер, следует квалифицировать как гражданско-правовую сделку, совершаемую муниципальным образованием в лице такого федерального органа исполнительной власти. Данный вывод подтверждается п. 3 ст. 125 ГК РФ, согласно которому в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. Следовательно, такой договор аренды муниципального имущества является обычной разновидностью гражданско-правового договора аренды, связанного с осуществлением предпринимательской деятельности.

Договоры, заключаемые муниципальным образованием, как юридические факты являются разновидностью сделок, а, как известно, признаки видового понятия должны по правилам логики соответствовать признакам понятия родового. На них тем самым распространяются традиционно выделяемые признаки сделок: а) волевой характер; б) правомерность; в) специальная направленность на возникновение, изменение или прекращение гражданских правоотношений; г) сделка порождает гражданские отношения¹.

Одним из обязательных элементов сделки по общему правилу является также ее основание (*causa*), т. е. тот типовой юридический результат, кото-

¹ См.: Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. - 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2013. С. 283 (автор главы – М.В. Кротов).

рый должен быть достигнут исполнением сделки. Его следует отличать от мотива сделки – побудительной причины, той социально-экономической цели или иной цели, ради достижения которой лицо вступает в сделку. По общему правилу он лежит вне пределов самой сделки и не оказывает на нее никакого влияния¹. На этом основании можно утверждать, что мотив (цель) самостоятельного значения не имеет. Вместе с тем, для сделок, совершаемых муниципальными образованиями, он имеет существенное юридическое значение, поскольку от осуществления данного мотива (цели) зависит установление, изменение и (или) прекращение прав и обязанностей. Мотив становится в силу закона условием сделки, совершаемой муниципальным образованием.

На основе проведенного в настоящем параграфе исследования необходимо сделать 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 концес-

¹ См.: Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. - 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2013. С. 285 (автор главы – М.В. Кротов).

сионных соглашений), а в некоторых случаях не применяются совсем (например, правовой режим особых экономических зон).

§ 3.3. Гражданско-правовая ответственность муниципальных образований

Одним из основополагающих принципов гражданско-правового регулирования является принцип юридического равенства участников гражданских правоотношений. Все субъекты гражданского права, независимо от отдельных особенностей их правового статуса, равны перед законом. Это, в свою очередь, означает, что принципы гражданско-правовой ответственности являются одинаковыми для всех.

Под гражданско-правовой ответственностью в юридической литературе обычно понимают «последствие совершенного правонарушения, которое выражается в изъятии у правонарушителя и передачи потерпевшему имущества, которое правонарушитель не утратил, если бы не совершил правонарушения»¹. Она тем самым носит имущественный и компенсационный характер и является ответственностью одного субъекта гражданско-правового отношения перед другим субъектом того же правоотношения². Важно при этом отметить, что «необходимыми условиями для всех видов гражданско-правовой ответственности являются противоправное поведение и по общему правилу вина должника»³. Как убедительно показано в диссертации А.В. Милькова, «гражданско-правовая ответственность, равно как и любая иная, покоится на общих положениях, разработанных в общей теории права:

¹ Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. - 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2013. С. 647 (автор главы – Н.Д. Егоров).

² См.: Там же. С. 644-647 (автор главы – Н.Д. Егоров).

³ Там же. С. 651 (автор главы – Н.Д. Егоров).

противоправности деяния, вине правонарушителя, причинной связи между деянием и наступившим вредом»¹.

Будучи субъектом гражданского права, муниципальное образование несет самостоятельную гражданско-правовую ответственность как по договорным, так и внедоговорным обязательствам.

Общие положения о гражданско-правовой ответственности муниципальных образований установлены ст. 126 ГК РФ, которая определяет границы их деликтоспособности: муниципальное образование отвечает по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными им юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом. Юридические лица, созданные муниципальными образованиями, не отвечают по их обязательствам. Муниципальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом. Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации.

Муниципальные образования в соответствии с указанной статьей и иными положениями ГК РФ в их системной связи могут быть привлечены к различным видам гражданско-правовой ответственности:

– внедоговорная ответственность, включающая в себя ответственность за вред, причиненный органами местного самоуправления, их должностными

¹ Мильков А.В. Правовое регулирование защиты гражданских прав и правовых интересов: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 292.

лицами (ст. ст. 13, 16, 16.1, 1069 ГК РФ), а также ответственность наследника выморочного имущества по долгам наследодателя (п. 3 ст. 1175, ст. 1151 ГК РФ). В первом случае следует провести параллель с государством, в отношении которого в юридической науке предлагается выделять четыре варианта действий (бездействия) государства как участника гражданских правоотношений, и соответственно, должностных лиц, результатом собственно действий (бездействия) которых становится нанесение имущественного ущерба как государству, так и контрагентам, вступающим с ним в гражданско-правовые отношения: 1) неправомерные действия государства, являющиеся следствием неправомерных действий должностных лиц; 2) неправомерное бездействие государства, являющееся следствием неправомерного бездействия должностных лиц; 3) правомерные действия государства, являющиеся следствием злоупотребления правом должностными лицами; 4) правомерное бездействие, являющееся следствием злоупотребления правом должностными лицами¹. При этом, как справедливо замечает В.А. Бабаков, одним из базовых принципов в контексте создания эффективно действующего механизма гражданско-правовой защиты государства должен быть принцип персонализации ответственности, в соответствии с которым должностные лица государственных органов, своими действиями, своей волей определяющие конкретику участия данных органов в гражданском обороте, должны нести ответственность за принимаемые ими решения². «Иной подход означает, что должностные лица, ответственные за принятие решений и их последствия, нести за них ответственность не будут, следствием чего является тот факт, что система гражданско-правовой ответственности государства направлена на взыскание убытков, причиненных его участием в гра-

¹ См.: Бабаков В.А. Непосредственное возмещение вреда должностными лицами в контексте механизма осуществления гражданско-правовой защиты государством // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Бабаков В.А. Привлечение должностных лиц к ответственности как средство гражданско-правовой защиты государства // Юрист. 2015. № 22 // СПС «КонсультантПлюс».

жданском обороте, с гражданского общества, а не с виновных лиц»¹. Представляется, что данная концепция прямой (непосредственной) ответственности должностных лиц государства за неправомерные действия в полной мере может быть применена и в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц в силу близости муниципальных и государственных образований по принципам их образования, организации и деятельности в публичной сфере;

– договорная ответственность. В случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения договорного обязательства (например, просрочка оплаты денежных средств, причитающихся контрагенту по договору) муниципальное образование привлекается к гражданско-правовой ответственности, как и любое другое лицо. Этим и реализуется принцип равенства субъектов гражданских правоотношений. При этом в ряде договорных конструкций с участием муниципальных образований условие об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств является обязательным для включения в соответствующий договор. Это, в частности, касается муниципальных контрактов (ч. 4 ст. 34 Закона о контрактной системе), концессионных соглашений (ч. 1 ст. 16 Закона о концессионных соглашениях).

Кроме того, муниципальное образование в предусмотренных законом случаях может быть субъектом субсидиарной ответственности. Так, муниципальное образование выступает субсидиарным должником по обязательствам муниципального предприятия, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества (ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 14.11.2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»), по долгам казенного предприятия (п. 6 ст. 113 ГК РФ), по долгам казенного, бюджетного и автономного учреждений при недостаточности их имущества (п. п. 4 – 6 ст. 123.22 ГК РФ), а также в случае

¹ Бабаков В.А. Непосредственное возмещение вреда должностными лицами в контексте механизма осуществления гражданско-правовой защиты государством // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

принятия на себя муниципальной гарантии (п. 6 ст. 126 ГК РФ, ст. 115 БК РФ).

Учитывая изложенное, следует заключить, что гражданско-правовая ответственность муниципальных образований может быть непосредственной (ответственность по обязательствам муниципальных 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).

В условиях экономического кризиса и дефицита муниципальных финансов на практике часто встречаются случаи, когда то или иное муниципальное образование не в состоянии надлежащим образом исполнить принятое на себя обязательство. Более того, в местном бюджете могут отсутствовать денежные средства, предусмотренные для взыскания с муниципального образования штрафных санкций за нарушение такого обязательства. В связи с этим в юридической литературе некоторыми исследователями высказывается предложение закрепить в законодательстве возможность исключения имущественной ответственности наравне с государством муниципальных образований в случае отсутствия денежных средств в соответствующем бюджете¹. Едва ли указанное предложение можно признать обоснованным. Во-первых, совсем не учтено, что в муниципальную казну входит не только бюджет, но и иное имущество, с той лишь оговоркой, что приоритет взыскания по гражданско-правовым обязательствам в данном случае закреплен за денежными средствами, что вытекает из положений ст. ст. 126, 215 ГК РФ. Во-вторых, с позиций гражданского законодательства эти предложения не выдерживают критики. Какими бы особенностями не обладало муниципаль-

¹ См.: Садриева Р.Р. Особенности гражданско-правового статуса Российской Федерации как субъекта гражданских правоотношений // Бизнес, Менеджмент и Право. 2011. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

ное образование как субъект гражданского права, отсутствие средств в местном бюджете не должно являться основанием для освобождения его от гражданско-правовой ответственности (неприменения к нему мер гражданско-правовой ответственности либо уменьшения их размера), даже если удовлетворение заявленного иска способно привести к фактическому пересмотру бюджета и нанесению вреда муниципальным интересам. В целом данная идея находит свое признание и практическое воплощение в судебной практике.

Так, Высший Арбитражный Суд РФ в определении от 15.09.2010 года № ВАС-12224/10 по делу № А50П-1808/2009¹ обоснованно пришел к выводу, что выполнение гражданско-правовых обязательств муниципального образования не может быть поставлено в зависимость от того, предусмотрены ли соответствующие средства в бюджете, поэтому невыделение средств на исполнение судебного акта в спорный период не может рассматриваться как основание для освобождения ответчика от ответственности, предусмотренной ст. 395 ГК РФ.

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа в постановлении от 03.12.2009 года по делу № А05-5012/2009² обратил внимание, что установленные Бюджетным кодексом РФ особенности порядка исполнения судебных актов, предусматривающих взыскание средств за счет бюджетов, не регулируют имущественные гражданско-правовые отношения и сами по себе не изменяют условий и оснований применения гражданско-правовой ответственности за нарушение обязательств. Иное противоречило бы принципам равенства участников гражданско-правовых отношений, беспрепятственного осуществления гражданских прав, закрепленным в ст. 1 ГК РФ. В связи с этим суд удовлетворил иск общества о взыскании с муниципального

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² СПС «КонсультантПлюс».

образования процентов за пользование чужими денежными средствами, начисленных на сумму задолженности, взысканной решением суда.

Схожий вывод был сделан и по другому делу. Предприятие требовало взыскания за счет казны процентов за пользование чужими денежными средствами в связи с просрочкой муниципальным образованием, собственником имущества предприятия, привлеченным к субсидиарной ответственности, исполнения судебного акта. Арбитражный суд требование предприятия удовлетворил, мотивируя тем, что особенность взыскания средств за счет бюджета не влияет на применение гражданско-правовой ответственности¹.

Единственное отступление от указанной правовой позиции можно выявить в более ранней практике Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа. Так, в рамках дела о взыскании с муниципального образования пени за просрочку платежа по договору на поставку тепловой энергии суд признал ответчика не виновным в нарушении обязательства и освободил его от ответственности на основании п. 1 ст. 401 ГК РФ, мотивировав это тем, что просрочка исполнения им денежного обязательства явилась следствием дефицита бюджетных средств, за счет которых осуществлялось финансирование заключенного между сторонами договора на поставку тепловой энергии². Очевидно, что подобный вывод суда перечеркивает сам принцип равенства сторон гражданских правоотношений и означает, что отдельные участники гражданского оборота при исполнении договорных обязательств могут быть освобождены от гражданско-правовой ответственности по основаниям, не имеющим отношения к регулируемым гражданским законодательством отношениям, тем самым ставя других участников оборота в неравное положение по отношению друг к другу.

¹ См.: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 10.09.2012 года № Ф03-4061/2012 по делу № А24-5736/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 21.09.2004 года № Ф03-А59/04-1/2558 // СПС «КонсультантПлюс».

В последнем случае арбитражный суд при освобождении муниципального образования от гражданско-правовой ответственности применил по отношению к нему общий режим ответственности, установив его невиновность в нарушении обязательства.

В силу п. 1 ст. 401 ГК РФ лицо, не исполнившее обязательство либо исполнившее его ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины (умысла или неосторожности), а в п. 2 ст. 1064 ГК РФ указывается, что лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине.

Между тем в гражданском законодательстве предусматриваются случаи, когда ответственность наступает независимо от вины причинителя вреда. Так, например, несмотря на наличие в гражданском праве презумпции вины в нарушении гражданско-правовых обязательств, вытекающей из положений п.п. 1, 2 ст. 401 ГК РФ, пунктом 3 указанной статьи установлено, что, если иное не предусмотрено законом или договором, лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. К таким обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств.

По смыслу приведенной нормы очевидно, что она представляет собой одно из исключений из общего правила о наличии вины и необходимости ее доказывания. Для освобождения от гражданско-правовой ответственности за нарушение предпринимательского обязательства необходимо доказать объективную невозможность надлежащего исполнения по причине действия обстоятельств непреодолимой силы. Предпринимательская деятельность, осу-

ществляемая лицом на свой страх и риск, таким образом, основана на принципе безвиновной ответственности за нарушение обязательств, связанных с ее осуществлением.

Вопрос о возможности применения к обязательствам муниципальных образований п. 3 ст. 401 ГК РФ, как и других норм об обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, является спорным. По мнению одних авторов, гражданско-правовая ответственность муниципального образования должна строиться на вине. Так, Р.Г. Жметкин указывает, что поскольку специальных условий в ст. 1069 ГК РФ по отношению к ст. 1064 ГК РФ в отношении публичных образований не содержится, то на них распространяется обычный режим ответственности, включая общее начало вины, а не режим ответственности предпринимателей¹. В свою очередь, А.Е. Кирпичев, проанализировав поведенческую характеристику предпринимательской деятельности, пришел к выводу, что «поскольку именно профессиональный характер предпринимательской деятельности предопределяет особенности правового регулирования обязательств, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а государство, муниципальные образования и действующие от их имени соответствующие органы власти участвуют в обязательствах как профессионалы, представляется обоснованным применять к ним как к сторонам обязательств правила об обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности»².

Действительно, одним из существенных признаков предпринимательской деятельности в научной литературе признается профессионализм. Профессионализм предпринимателя, по мнению О.М. Олейник, состоит в осуще-

¹ См.: Жметкин Р.Г. К вопросу о классификационных основаниях наступления гражданско-правовой ответственности государства и иных публичных образований // Власть Закона. 2014. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

² Кирпичев А.Е. Государство, муниципальные образования и органы власти как стороны предпринимательских обязательств // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

ствлении этой деятельности людьми, обладающими определенной квалификацией или иной информацией, необходимой для принятия и реализации решений; осуществлении предпринимательской деятельности по определенным правилам и методикам, стандартам деятельности; соответствии результатов деятельности нормативным требованиям; подконтрольности деятельности государственным органам, уполномоченным выполнять общественно необходимые функции в интересах потребителей результатов предпринимательской деятельности, лиц, занятых в процессе производства, самих предпринимателей, общества в целом¹. На профессионализм предпринимательской деятельности указывал В.С. Мартемьянов, утверждавший, что «в новых условиях правового регулирования элементом, определяющим принадлежность правоотношений к хозяйственным, является профессиональная деятельность по производству товаров (работ, услуг) для рынка. Именно в силу того, что любой субъект на базе принадлежащего ему имущества вступает в производственную деятельность, регулирование отношений в ходе ее ведения охватывается хозяйственным правом»². Признак профессионализма предпринимательской деятельности отмечает и И.В. Ершова³. Н.Д. Егоров справедливо указывает, что предприниматели, «в принципе, должны быть профессионалами в сфере гражданского оборота и осуществлять предпринимательскую деятельность на свой риск ... Однако в тех случаях, когда предприниматель участвует в обязательствах, не связанных с его предпринимательской деятельностью, его ответственность строится на началах вины, а не на началах риска»⁴.

Важно отметить, что некоторые специальные законы, в рамках которых осуществляется правовое регулирование обязательств с участием муници-

¹ См.: Олейник О.М. Понятие предпринимательской деятельности: теоретические проблемы формирования // Предпринимательское право, 2015, № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

² Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Том 1. М.: БЕК, 1994. С. 3.

³ См.: Российской предпринимательское право: учебник / Л.В. Андреева, Т.А. Андреева, Н.Г. Апрессова и др.; отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. – 4-е изд. – М.: Проспект, 2014. С. 25.

⁴ Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. – 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2013. С. 665.

пальных образований, прямо предусматривают безвиновную ответственность муниципальных образований. Так, например, в ч. 9 ст. 34 Закона о контрактной системе дублируется норма п. 3 ст. 401 ГК РФ о безвиновной ответственности.

В этой связи есть все основания полагать, 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.

Гражданско-правовая ответственность муниципальных образований обладает рядом особенностей, позволяющих выделить их из числа иных субъектов гражданского права, включая Российскую Федерацию и ее субъекты. Так, например, по смыслу ст. 126 ГК РФ, помимо имущества, которое закреплено за созданными муниципальным образованием лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления и в отношении которого не могут быть применены гражданско-правовые санкции, законом также выделяются объекты, которые могут находиться только в муниципальной собственности. При этом обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом.

В силу п. 2 ст. 129 ГК РФ законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению. Исходя из содержания приведенной нормы гражданского права

следует, что одним из ограничений оборотоспособности является принадлежность отдельных видов объектов гражданских прав только определенным участникам оборота.

Законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности (п. 3 ст. 212 ГК РФ). Так, отчуждение объектов нецентрализованных систем холодного водоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность, а равно и передача указанных объектов и прав пользования ими в залог, внесение указанных объектов и прав пользования ими в уставный капитал субъектов хозяйственной деятельности не допускаются (ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 07.12.2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»¹).

Вместе с тем, объектный состав имущества, который может принадлежать муниципальным образованиям и на который не может быть обращено взыскание, значительно уже, чем у государства в силу публичной значимости данного имущества. Это, в первую очередь, касается объектов, изъятых из имущественного оборота и находящихся в собственности Российской Федерации. Так, ЗК РФ устанавливает перечень земельных участков, изъятых из оборота (п. 4 ст. 27), к которым относятся, в частности, земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, установленных ст. 95 ЗК РФ), объектами организаций федеральной службы безопасности и др.

Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности. Земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не подлежат отчуждению из федеральной собст-

¹ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

венности (п. 2 ст. 6 Федерального закона от 14.03.1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹).

В силу постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» к федеральной собственности относятся, в частности, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны Российской Федерации, объекты историко-культурного и природного наследия и художественные ценности, учреждения культуры общероссийского значения, расположенные на территории Российской Федерации.

Государственную собственность составляют также недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы (ст. 1.2 Закона РФ от 21.02.1992 года № 2395-1 «О недрах»²).

Принципиальной особенностью гражданско-правовой ответственности муниципальных образований, отличающей их от государства, является отсутствие у них иммунитета, который «заключается в неподсудности одного государства без его согласия судам другого государства, недопустимости в порядке предварительного обеспечения иска принимать без согласия государства какие-либо принудительные меры в отношении его имущества, недопустимости без согласия государства принудительного исполнения решения, вынесенного против него в другом государстве»³.

¹ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

² СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

³ Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / В.В. Андропов, К.П. Беляев, Б.М. Гонгало и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

Примечательно, что ст. 127 ГК РФ распространяется также и на субъекты Российской Федерации. Как указывалось ранее, это обстоятельство обусловливается, прежде всего, закрепленным за ними правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей.

При всем при том, что закон об иммунитете государства и его собственности в Российской Федерации еще не принят, нормы об иммунитете государства и его ограничении содержатся в отдельных нормативных правовых актах¹.

Рассмотрев вопрос о гражданско-правовой ответственности муниципальных образований, можно сделать следующие выводы.

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 муниципальных 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).

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

¹ См., например: ст. 23 Федерального закона от 30.12.1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (О соглашениях о разделе продукции: Федеральный закон от 30.12.1995 года № 225-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18).

предпринимательской деятельности, в том числе положений о безвиновной гражданско-правовой ответственности.

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 государства – Российской Федерации и ее субъектов, является отсутствие у них иммунитета, который, в частности, позволял бы не принимать без их согласия какие-либо меры принудительного характера в отношении муниципального имущества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в настоящей диссертации исследование гражданской правосубъектности муниципальных образований позволяет сделать следующие выводы доктринального характера.

1. 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.

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. 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 выработано предложение о выделении данных публичных образований в единую правовую категорию особых субъектов гражданского права.

3. 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. 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. 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 на-

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

9. 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.

Сделанные выводы свидетельствуют об актуальности проведенного исследования, его теоретической и практической значимости и возможности применения на практике.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 года) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
4. Европейская хартия местного самоуправления (принята Советом Европы в 1985 году) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
5. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества (принята 29.10.1994) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85 - 89.
6. Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления (принят Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 6 декабря 1997 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников СНГ. 1998. № 16.
7. Модельный закон об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (принят Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников СНГ. 2003. № 30. Ч. II.

8. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 года № 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
10. Жилищный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
11. Земельный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
12. Закон РФ от 21.02.1992 года № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
13. Федеральный закон от 14.03.1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
14. Федеральный закон от 28.08.1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
15. Федеральный закон от 30.12.1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.
16. Федеральный закон от 12.01.1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
17. Федеральный закон от 26.09.1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.
18. Федеральный закон от 08.02.1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785.
19. Федеральный закон от 04.01.1999 года № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. № 2. 1999. Ст. 231.

20. Федеральный закон от 25.02.1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

21. Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

22. Федеральный закон от 21.12.2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

23. Федеральный закон от 14.11.2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

24. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

25. Федеральный закон от 22.08.2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

26. Федеральный закон от 21.07.2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

27. Федеральный закон от 22.07.2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

28. Федеральный закон от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.
29. Федеральный закон от 01.12.2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.
30. Федеральный закон от 07.02.2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.
31. Федеральный закон от 07.12.2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.
32. Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
33. Федеральный закон от 21.07.2014 года № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4266.
34. Федеральный закон от 03.10.2014 года № 279-ФЗ «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» // СЗ РФ. 2014. № 40 (часть I). Ст. 5310.
35. Федеральный закон от 13.07.2015 года № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4341.
36. 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» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

37. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Российская газета. 1992. № 8.

38. Постановление Правительства РФ от 12.08.2002 года № 585 «Об утверждении Положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и Положения об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе» // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3229.

39. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

40. Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 года № 151 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 7. Ст. 1090.

41. Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 года № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» // СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3476.

42. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

43. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках // URL: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf> (дата обращения 18.01.2018).

44. Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА) // Библиотечка «Российской газеты», вып. 13, 2001.

45. Положение о Департаменте градостроительства администрации города Красноярска // URL: <http://www.admkrsk.ru/administration/structure/buildingdep/Pages/pologenie.aspx> (дата обращения 18.01.2018).

46. Положение об Администрации муниципального района «Жуковский район» // URL: <http://adm-zhukov.ru/power/administration/2014-04-07-05-34-43.html> (дата обращения 18.01.2018).

Акты судебных органов

47. Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 года № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе» // СПС «КонсультантПлюс».

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 года № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

49. Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 года № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

50. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2006 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы» // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

51. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.12.2006 № 542-О «По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1260.

52. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2007 года № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законода-

тельные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 129.

53. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.12.2010 года № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264.

54. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.02.2012 года № 234-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Совета народных депутатов Кемеровской области о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года N 828-О-П» // СПС «КонсультантПлюс».

55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.05.2016 года № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную

максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 5.

56. Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 17.09.2004 года по делу о проверке конституционности Закона Республики Коми от 04.06.2004 года «Об образовании в Республике Коми города районного значения в границах Эжвинского района города Сыктывкара» в связи с обращением Совета муниципального образования «Город Сыктывкар» и жалобами граждан Э.А. Мезака и П.О. Марущака // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2004. № 12. Ст. 3671.

57. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ от 01.07.1996 года № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1996. № 9.

58. Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 года № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

59. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 140.

60. Определение ВАС РФ от 15.09.2010 года № ВАС-12224/10 по делу № А50П-1808/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

61. Определение ВАС РФ от 03.12.2013 года № ВАС-17384/13 по делу № А03-20691/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

62. Решение ВАС РФ от 19.11.2003 года № 12358/03 «О признании недействующим пункта 9 Методических рекомендаций по применению гла-

вы 26.2 «Упрощенная система налогообложения» Налогового кодекса Российской Федерации, утвержденных Приказом МНС РФ от 10.12.2002 № БГ-3-22/706» // СПС «КонсультантПлюс».

63. Определение ВАС РФ от 23.01.2009 года № 17635/08 по делу № А40-79701/06-56-598 // СПС «КонсультантПлюс».

64. Определение ВАС РФ от 10.08.2010 года № ВАС-7971/10 по делу № А24-4621/2008 // СПС «КонсультантПлюс».

65. Определение ВАС РФ от 17.01.2013 года № ВАС-17835/12 по делу № А50-22136/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

66. Определение Верховного Суда РФ от 30.11.2015 года № 308-ЭС15-14911 по делу N А32-28680/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

67. Определение Верховного Суда РФ от 21.01.2016 года № 308-ЭС15-17884 по делу № А63-12666/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

68. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.06.1997 года № 15 «Обзор практики разрешения споров, связанных с приватизацией государственных и муниципальных предприятий» // Вестник ВАС РФ. 1997. № 8.

69. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.10.2000 года № 57 «О некоторых вопросах практики применения статьи 183 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2000. № 12.

70. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.04.2006 по делу № А43-28892/2004-3-888 // СПС «КонсультантПлюс».

71. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 20.02.2008 года № А33-33865/05-Ф02-7411/06 по делу № А33-33865/05 // СПС «КонсультантПлюс».

72. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 28.09.2009 по делу № А78-504/09 // СПС «КонсультантПлюс».

73. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 10.11.2010 по делу № А10-301/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

74. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.09.2014 года по делу № А69-2974/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

75. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.09.2014 года по делу № А69-2975/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

76. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 21.09.2004 года № Ф03-А59/04-1/2558 // СПС «КонсультантПлюс».

77. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 15.11.2005 года № Ф03-А51/05-1/3353 // СПС «КонсультантПлюс».

78. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 10.09.2012 года № Ф03-4061/2012 по делу № А24-5736/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

79. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 12.07.2016 года № Ф03-3083/2016 по делу № А24-3758/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

80. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 30.07.2002 года № Ф04/2575-468/А03-2002 // СПС «КонсультантПлюс».

81. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.03.2015 года № Ф04-14917/2014 по делу № А27-6638/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

82. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 02.10.2008 года по делу № А56-36014/2007 // СПС «КонсультантПлюс».

83. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20.11.2009 года по делу № А42-834/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

84. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 03.12.2009 года по делу № А05-5012/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

85. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 29.11.2010 года по делу № А05-4956/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

86. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23.06.2014 года по делу № А42-3013/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

87. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28.02.2007 года № Ф08-7013/2006 по делу № А32-9449/2006-14/267 // СПС «КонсультантПлюс».

88. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 22.07.2008 года № Ф08-4097/2008 по делу № А32-23243/2007-21/390 // СПС «КонсультантПлюс».

89. Постановление ФАС Уральского округа от 06.07.2011 года № Ф09-3353/11 по делу № А50-18951/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

90. Постановление ФАС Уральского округа от 14.02.2012 года № Ф09-9224/11 по делу № А50-7082/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

91. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.04.2011 года № 17АП-1038/2011-АК по делу № А60-32446/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

92. Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 06.08.2013 года по делу № 33-8722/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

93. Определение Ленинградского областного суда от 17.07.2014 года № 33-2944/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Монографии и учебные издания

94. Абдулвагапова Р.Р. Правовое положение публично-правовых образований в гражданско-правовых обязательствах: Дис. ... канд. юрид. наук. К., 2008.

95. Абидова Ю.М. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в России (историко-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. В., 2006.

96. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М. 1955.
97. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. - 2 изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009.
98. Андреев В.К. Актуальные проблемы гражданского и предпринимательского права России: Курс лекций. – М.: Российская академия правосудия, 2012.
99. Андреев В.К. О праве частной собственности в России (критический очерк). – М.: Волтерс Клувер, 2007.
100. Андреев В.К. Предпринимательское законодательство России: Научные очерки. – М.: Статут; РАП, 2008.
101. Андреева Г.Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в РФ и концепция публичной собственности // Конституционное и муниципальное право, 2004, № 6.
102. Антонова Н.А. Место и роль нормативных правовых актов органов местного самоуправления в системе правового регулирования муниципальных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4.
103. Бабаков В.А. Непосредственное возмещение вреда должностными лицами в контексте механизма осуществления гражданско-правовой защиты государством // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2.
104. Бабаков В.А. Правосубъектность государства как участника гражданско-правовых отношений // Гражданское право. 2014. № 5.
105. Бабаков В.А. Привлечение должностных лиц к ответственности как средство гражданско-правовой защиты государства // Юрист. 2015. № 22.
106. Багдасарова А.В. Концессионное соглашение в гражданском праве России и зарубежных стран: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
107. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010.

108. Баженова О.И. Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 2.
109. Баранов И.Н. Муниципальный нормативный правовой акт: понятия и признаки // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2.
110. Баранчиков В.А. Право местного самоуправления. М., 1999.
111. Блинков О.Е. Муниципализация в гражданском праве // Юрист. 2002. № 3.
112. Болдырев В.А. Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В.А. Сысоева. Омск: Омская академия МВД России, 2010.
113. Боярова О.Ю. Муниципальное образование: особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях: Дис. ... канд. юрид. наук. С., 2002.
114. Братусь С.Н. О соотношении гражданской правоспособности и субъективных гражданских прав. – «Советское государство и право», 1949, № 8.
115. Братусь С.Н. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права. М.: Юридическая литература, 1984.
116. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950.
117. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947.
118. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.
119. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012.
120. Вахтинская И.С. Гражданско-правовые признаки концессионного соглашения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

121. Веберс Я.Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве. Издательство «ЗИНАТНЕ». Рига, 1976.
122. Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву. М., 2007. Т. 2.
123. Винницкий А.В. Публичная собственность. – М.: Статут, 2013.
124. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.
125. Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009.
126. Воробьева С.В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007.
127. Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2012.
128. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Общая часть. СПб., 1911.
129. Глинка В.И. Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований // Адвокатская практика. 2009. № 2.
130. Глинка В.И. Специально-исключительная правоспособность органов местного самоуправления // Юридический мир. 2009. № 2.
131. Гражданское право. Выпуск 1: Основные положения. Граждане. Курс лекций / Под ред. В.К. Андреева. - М.: РАП, 2013.
132. Гражданское право. Т. II. Общая часть. Лица, блага, факты: учебник для бакалавров / В.А. Белов. – М.: Издательство Юрайт, 2012.
133. Гражданское право: В 2 т.: Учебник (том 1) / под ред. Б.М. Гонгало. Статут, 2016.
134. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 - 7 изд., перераб. и доп. / В.В. Байбак, Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев и др.; под ред. Ю.К. Толстого. - Москва: Проспект, 2013.
135. Гражданское право: Часть первая: Учебник для вузов / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. - М.: Эксмо, 2007.

136. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип. – М.: «Статут», 2001.

137. Дойников И.В. О преподавании предпринимательского (хозяйственного) права в современных условиях // Предпринимательское право. 2012. № 2.

138. Дойников И.В. Проблемы гражданского и предпринимательского права в Послании Президента РФ Федеральному Собранию России в 2009 году // Гражданское право. 2010. № 1.

139. Дойников И.В. Российская система хозяйствования: проблемы правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2013. № 7.

140. Дойников И.В. Современный этап кодификации гражданского и предпринимательского законодательства: итоги и проблемы // Российский судья. 2009. № 5.

141. Дружинин А. Правовая природа концессионного соглашения // ЭЖ-Юрист. 2012. № 46.

142. Ершов В.В., Ершов В.В. Система форм права в Российской Федерации // Российское правосудие. 2009. № 1.

143. Жметкин Р.Г. К вопросу о классификационных основаниях наступления гражданско-правовой ответственности государства и иных публичных образований // Власть Закона. 2014. № 3.

144. Залесский В.В. Гражданское право России: Общая часть. М., 2001.

145. Засыпкин Д.Ю. Понятие и признаки концессионного соглашения // Российский юридический журнал. – 2011. – № 2.

146. Зинченко С., Галов В. Юридическое лицо и правовой статус органов государственного и муниципального управления (вопросы соотношения) // Хозяйство и право. 2006. № 11.

147. Зинченко С., Корх С. Вопросы собственности: законодательство и практика // Хозяйство и право. 2000. № 6.

148. Зинченко С.А., Ломидзе О.Г., Галов В.В. Концессионное соглашение – правовая форма взаимодействия бизнеса и государства // Закон. 2007. № 2.

149. Иванчак А.И. Гражданское право Российской Федерации: Общая часть / Статут, 2014.

150. Иеринг Р. Интерес и право. Пассивные действия прав. Цель в праве. Ярославль, 1880.

151. Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении // Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000.

152. Казаченкова О.В. Особенности правового статуса органов местного самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики // Административное и муниципальное право. 2012. № 8.

153. Камалов О.А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: Дис. ... канд. юрид. наук. Е., 2001.

154. Камышанский А.В. Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности: Дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009.

155. Кирпичев А.Е. Государство, муниципальные образования и органы власти как стороны предпринимательских обязательств // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 3.

156. Кирпичев А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. – М.: РАП, 2012.

157. Кирпичев А.Е. Понятие хозяйственной компетенции субъектов предпринимательского права // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 3.

158. Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: Дис. ... канд. юрид. наук. В., 2007.

159. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации: В 3 т. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Т.Е. Абова, З.С. Беляева, Е.Н. Гендзехадзе и др.; под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2007. Т. 1.
160. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011.
161. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т., Том 2 / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014.
162. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2.
163. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001.
164. Коняхин В.Г. К вопросу о компетенции представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10.
165. Корецкий В.И. Гражданское право и гражданские правоотношения в СССР. Душанбе, 1967.
166. Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права: Избранные труды: В 2 т. Т. 2. – 2-е изд., стер. – М.: Статут, 2017.
167. Крылова Е.Б. Органы публично-правовых образований: проблемы юридической персонификации в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5.
168. Кудилинский М.Н., Шевелева Н.А. Муниципальное право России: Учебник. – СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербур. гос. ун-та, 2005.

169. Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. Монография. Изд-во «Проспект», 2014.

170. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.

171. Лабыгин А.Н. Перспективы и отдельные проблемы развития права муниципальной собственности в свете муниципальной реформы в России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

172. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972.

173. Лаптев В.В. Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики. М., 2010.

174. Левицкая Е.А. Концессионные соглашения в сфере коммунального имущества муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2008.

175. Левушкин А.Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации: проблемы правового регулирования и практика применения // Журнал предпринимательского и корпоративного права, 2016, № 3.

176. Лесняк Н.А. Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

177. Лисица В.Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации // «РИФ-Новосибирск», 2010.

178. Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М.: Институт права и публичной политики, 2004.

179. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Том 1. М.: БЕК, 1994.

180. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.
181. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966.
182. Мильков А.В. К вопросу о характеристике гражданско-правовой ответственности // Закон. 2016. № 9.
183. Мильков А.В. К теории охранительных гражданских правоотношений: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2018.
184. Мильков А.В. Правовое регулирование защиты гражданских прав и правовых интересов: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015.
185. Модин Н.А. Муниципальные образования как субъекты гражданских правоотношений в современном российском праве // Российская юстиция. 2011. № 5.
186. Моисеева Е.В. К вопросу о правосубъектности публично-правовых образований в гражданском праве России // Юрист. 2006. № 9.
187. Олейник О.М. Понятие предпринимательской деятельности: теоретические проблемы формирования // Предпринимательское право, 2015, № 1.
188. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. II. СПб., 1907.
189. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб., 2002.
190. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. 6-е изд., стереотип. М.: Статут, 2013.
191. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / В.В. Андропов, К.П. Беляев, Б.М. Гонгало и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2011.
192. Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000.

193. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России. М., 2007.

194. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография / Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев и др. М.: Юрист, 2009.

195. Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003.

196. Римское частное право: учебник / коллектив авторов; под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. – М.: КНОРУС, 2013.

197. Российское гражданское право: Учебник. Т. I / Отв. ред. Е.А. Суханов. - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2011.

198. Российской предпринимательское право: учебник / Л.В. Андреева, Т.А. Андропова, Н.Г. Апресова и др.; отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. – 4-е изд. – М.: Проспект, 2014.

199. Садриева Р.Р. Особенности гражданско-правового статуса Российской Федерации как субъекта гражданских правоотношений // Бизнес, Менеджмент и Право. 2011. № 1.

200. Саурин А.А. К вопросу о понятии «публичная собственность» // Юридический мир. 2013. № 2.

201. Седлецкая Е.Г. К вопросу о правовой квалификации концессионного соглашения // Налоги. 2010. № 30.

202. Сергеев Д.Б. Вторичная (постоянная) легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования // Российский юридический журнал. 2012. № 2.

203. Сергеев Д.Б. От древнеримской муниципии – к современному муниципальному образованию. От «прообраза» юридического лица – к юридическому лицу публичного права? // История государства и права. 2013. № 1.

204. Сергиенко А.М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

205. Серова О.А. Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права России: Дис. ... д.ю.н. М., 2011.

206. Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010.

207. Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010. № 6.

208. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1984.

209. Сосна С.А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве // Журнал российского права. 2003. № 2.

210. Стукалов А.В. Компетенция органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства // Административное и муниципальное право. 2010. № 12.

211. Сулейманова С.А. Гражданская правоспособность физического лица как субъективное право // Вестник Пермского университета. Серия «Юридические науки». 2008. Вып. 6.

212. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2.

213. Суханов Е.А. Участие государства в гражданско-правовых отношениях // Пути к новому праву: Материалы международной конференции в Санкт-Петербурге и Бремене / Под общ. ред. М.М. Богуславского и Р. Книппера. Берлин, 1998.

214. Сырых В.М. История и методология юридической науки: учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

215. Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ЗАО Юстицинформ, 2007.

216. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2016.

217. Теория государства и права: Учебник / Под редакцией В.Н. Корнева. – М.: РАП, 2014.

218. Теория государства и права: учебник / под ред. В.В. Лазарева, А.Г. Хабибулина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2011.

219. Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

220. Токарева М.В. Некоторые проблемы реализации принципа равенства в гражданско-правовом регулировании взаимной ответственности государства и личности // Гражданское право. 2011. № 3.

221. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л., 1959.

222. Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективного права // Вопросы общей теории советского права: сб. ст. М., 1960.

223. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974.

224. Холопов В.А. Политико-правовой дискурс интерпретации статуса органов местного самоуправления: компаративный анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 6.

225. Чердакова Л.А. Некоторые особенности в содержании права муниципальной собственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7.

226. Черепяхин Б.Б. Охрана правосубъектности граждан // Гражданско-правовая охрана интересов личности. М., 1969.

227. Чертков А.Н. Территориальная организация местного самоуправления как пространственная основа одной из форм народовластия // Народовластие и права человека: Материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом – филиалом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19-22 октября 2012 г. / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. – М.: РАП, 2012.
228. Чечина Н.А. Гражданские процессуальные отношения. Л., 1962.
229. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007.
230. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие. - М., 1995. Т. 2.
231. Шорохов С.В. Концессионное соглашение как форма публичного управления: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
232. Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976.