Содержание

Введение

Глава 1. Гражданская правосубъектность органов местного самоуправления

1.1 Дуализм правового статуса органов местного самоуправления

1.2 Функции органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях

Глава 2. Юридическая личность органов местного самоуправления

2.1 Признаки юридического лица в статусе органов местного самоуправления

2.2 Проблемы определения правового режима имущества, находящегося в муниципальной собственности

2.3 Проблемы правового регулирования муниципальной собственности

Заключение

Библиографический список

## Введение

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

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

Данные вопросы были предметом рассмотрения в дореволюционной правовой науке и продолжают исследоваться в современной доктрине. Проблемы гражданско-правового статуса органов публичной власти были предметом исследования, в частности, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, Л.А. Лунца. Но, как показывают результаты исследований, юридическое познание в этой области не исчерпало себя и интерес к ней продолжает сохраняться, подпитываемый практической актуальностью проблемы. Нормативные правовые акты последнего времени дают дополнительный импульс для научных исследований.

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

Актуальность предпринятого исследования обусловлена следующими факторами:

во-первых, легализацией в результате реформы законодательства участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях: публично-правовые образования признаны участниками имущественного оборота наравне с иными субъектами (ст.8 Конституции РФ, ст. ст.1,2, 124 ГК РФ);

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

в-третьих, развитием законодательства и доктрины о юридических лицах. Хотя, как отмечается в цивилистической литературе, в современной теории юридического лица не наблюдается заметного продвижения[[1]](#footnote-1), эта теория вынуждена трансформироваться в связи с изменениями законодательства, обосновывая либо критикуя его новеллы, что неизбежно придает ей новые, до сих пор неизвестные черты. Так, существовавшие в советской цивилистике концепции юридического лица, разработанные с целью обоснования социально-экономической модели участия государства в имущественном обороте как единого и единственного хозяйствующего субъекта, в настоящее время применяются и при объяснении правовой природы хозяйственных товариществ и обществ[[2]](#footnote-2).

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

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе формирования гражданской правоспособности органов местного самоуправления как юридических лиц.

Предметом исследования выступает юридическая личность органов местного самоуправления с точки зрения доктрины и законодателя.

Целью предпринятого исследования является определение основных аспектов юридической личности органов местного самоуправления и обоснование с точки зрения сущности регулируемых общественных отношений возможности и условий присвоения органам местного самоуправления статуса юридического лица.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

Дифференцировать виды отношений, в которых самостоятельными участниками являются органы местного самоуправления как субъекты гражданского права, не подлежащие смешению с муниципальными образованиями, в составе которых они существуют.

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

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

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

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

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

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

Структура работы. Дипломная работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

## Глава 1. Гражданская правосубъектность органов местного самоуправления

## 1.1 Дуализм правового статуса органов местного самоуправления

Говоря о субъектах гражданских правоотношений, действующее гражданское законодательство регламентирует участие в них как публично-, правовых, в частности, муниципальных образований (гл.5 ГК РФ), так и юридических лиц (гл.4 ГК РФ). Развивая конституционные положения о равенстве всех форм собственности, неприкосновенности собственности и свободе распоряжения ею, ГК РФ закрепляет также равенство всех видов субъектов гражданских правоотношений, ставя тем самым в одинаковое положение муниципальные образования и юридические лица. Подобно прочим субъектам гражданских правоотношений, муниципальные образования могут являться участниками отношений собственности, договорных и деликтных правоотношений, правоотношений, связанных с исключительными правами, и пр. Законодательно установленная специфика участия муниципальных образований в тех или иных конкретных видах правоотношений, например, в отношениях, связанных с приватизацией муниципального имущества, обусловленная, как правило, сочетанием публичного и частного аспектов статуса муниципальных образований, тем не менее, не нарушает базисной концепции об изначальном равенстве всех субъектов гражданских правоотношений.

Начиная с 1991 года муниципальное законодательство последовательно наделяет органы местного самоуправления статусом юридических лиц. Соответствующее регулирование содержится в ст.20 ранее действовавшего Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[[3]](#footnote-3) (далее - Закон 1995 г), а также в ст.41 вступившего в силу с 01 января 2006 г. Федерального Закона от 06 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[[4]](#footnote-4) (далее - Закон 2003 г). Систематическое толкование названных норм законодательства о местном самоуправлении и ГК РФ позволяет судить о том, что в гражданских правоотношениях могут участвовать на равных началах как сами муниципальные образования, так и органы местного самоуправления в статусе юридического лица.

Специфика такого законодательного регулирования заключается в том, что муниципальное образование в силу своей природной "бестелесности" неспособно непосредственно участвовать в гражданских правоотношениях. Согласно п.2 ст.125 ГК РФ, от имени муниципальных образований в гражданских правоотношениях выступают органы местного самоуправления в пределах компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. С учетом этого, сделанный выше вывод о равноправном участии в гражданских правоотношениях, как муниципальных образований, так и органов местного самоуправления - юридических лиц трансформируется в следующий: органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, с одинаково полным основанием могут выступать в гражданских правоотношениях, как от имени муниципального образования, так и в личном качестве, от собственного имени.

Дифференциация муниципальных образований и органов местного самоуправления как участников гражданских правоотношений не всегда четко прослеживается в доктрине. Напротив, в работах учетных - правоведов наблюдается смешение этих двух понятий. Такое смешение, в ряде случаев явно выраженное, а еще чаще подразумеваемое, когда из контекста мысли автора следует, что данные два понятия употребляются как синонимы, является достаточно распространенным.

Так, Д. Сурков, исследуя проблемы регистрации уставов муниципальных образований, в частности, отмечает, что остается непонятным, на чем основывается деятельность представительных органов местного самоуправления, так как всякое юридическое лицо функционирует на основе устава, и что делать, если в регистрации устава им отказывают; отсутствие у муниципальных образований зарегистрированных уставов снижает динамику развития местного самоуправления[[5]](#footnote-5). В данном высказывании наличие и регистрация устава органа местного самоуправления приравнивается к наличию и регистрации устава муниципального образования. В этом общая точка зрения автора, сводящаяся к отождествлению муниципальных образований и органов местного самоуправления.

Подобное отождествление муниципальных образований и органов местного самоуправления распространено в литературе. Так, О.В. Берг ссылается[[6]](#footnote-6) как на пример мнения, принадлежащего некоторым авторам, на то же высказывание Кожевникова А. и Саначева И. [[7]](#footnote-7), которое приводится в пример и в вышеописанной работе Д. Суркова.

Такое отождествление нельзя признать полностью беспочвенным. Как указывает Н. Модин, гражданская правосубъектность муниципального образования как публично-правового в различных правовых системах оформляется по-разному. Автор отмечает, что часто встречается признание муниципального образования в целом или ряда его органов (учреждений) юридическими лицами публичного права. Они отличаются от обычных юридических лиц частной сферы тем, что создаются на основе устава муниципального образования и преследуют в своей деятельности публичные (общественные) цели, а также имеют определенные властные полномочия. Их правовой статус регламентируется нормами публичного, а не частного права, однако в качестве субъектов имущественного оборота они уравниваются с юридическими лицами частной сферы[[8]](#footnote-8). Как видно из приведенного примера, в законодательстве и доктрине других стран органы местного самоуправления и муниципальные образования, рассматриваемые в качестве юридических лиц публичного права, уподобляются друг другу. Такая конструкция, проникнув в доктрину российского права, в условиях не устоявшегося понятийного аппарата в данной области, а также с учетом отсутствия в законодательстве и слабой разработанности в доктрине института публичного юридического лица, могла переместиться на стык регулирования муниципального и гражданского права и быть распространена на вопросы гражданской правосубъектности как муниципальных образований, так и органов местного самоуправления, и таким образом попасть в область нашего рассмотрения.

Признается такое наделение муниципальных образований статусом юридического лица и учеными-конституционалистами. Так, С.В. Вобленко, Н.А. Вобленко, Т.М. Говоренкова, Г.Г. Огнев указывают, что местное сообщество, которое понимается авторами как субстрат муниципального образования и носитель субъективного права на местное самоуправление, является юридическим лицом и в качестве такого передает свои права юридического лица органам местного самоуправления. Авторы при этом, однако, уточняют, что муниципальное образование как юридическое лицо понимается в самом общем смысле - как лицо (фикция) в глазах закона, а не как юридическое лицо - организация в традиционном цивилистическом смысле этого слова[[9]](#footnote-9). Мнение о том, что муниципальные образования являются юридическими лицами, высказывается и другими авторами. Так, К. Амирбеков применительно к вопросам деятельности прокуратуры рассуждает о муниципальных образованиях, обладающих статусом юридического лица[[10]](#footnote-10).Д. Сурков считает, что невозможность приобретения муниципальным образованием статуса юридического лица в том или ином конкретном случае является причиной затруднений в их деятельности, обусловленных отсутствием "официального статуса"[[11]](#footnote-11).И. Фаминцев и Е. Макарова рассматривают положение муниципальных образований в системе юридических лиц[[12]](#footnote-12).

Следуя позиции законодателя ответить на этот вопрос можно отрицательно. П.2 ст.124 ГК РФ, дающий некоторым авторам почву для ошибочного толкования, в результате которого делается вывод о том, что муниципальные образования наделяются статусом юридического лица, на самом деле гласит не о наделении муниципальных образований статусом или даже просто правами юридического лица, а только о применении к ним правил (норм гражданского законодательства), применяемых в аналогичных ситуациях к юридическим лицам, если иное не установлено законом или не следует из природы муниципальных образований. Данная формулировка отражает вышеописанную позицию, высказываемую, в частности, С.В. Вобленко и другими[[13]](#footnote-13), согласно которой муниципальное образование признается лицом - фикцией в глазах закона, что позволяет применять к нему нормы о юридических лицах, но при этом однозначно отмежевывается от действительных юридических лиц. Поддерживается мнение об ошибочности причисления органов местного самоуправления к юридическим лицам и другими авторами. Так, О.В. Берг указывает на некорректность причисления муниципальных образований к юридическим лицам, поскольку в основе регулирования их создания и деятельности лежат нормы публичного права, закрепляющие иные механизмы, нежели присущие юридическим лицам[[14]](#footnote-14). Аналогичную мысль проводит А.И. Масляев[[15]](#footnote-15).

С точки зрения предмета нашего исследования необходимо провести четкое размежевание муниципальных образований и органов местного самоуправления. Муниципальное образование в самом первом приближении понимается и в ст.1 Закона 1995 г., и в ст.2 Закона 2003 г. как поселение. В доктрине это понятие раскрывается по-разному, однако, у большинства существующих определений есть общие черты, позволяющие однозначно размежевать муниципальное образование и органы местного самоуправления. Так, помимо вышеупомянутого традиционного понимания муниципального образования как местного сообщества (общины), существует современное определение муниципального образования как конгломерата "необходимых элементов: населения, территории и органов местного самоуправления. Отсутствие любого элемента приводит к потере всего понятия в целом"[[16]](#footnote-16). Как видно из данного определения, органы местного самоуправления являются лишь одной из составляющих муниципального образования и не могут отождествляться с самим муниципальным образованием. Но и первое из вышеприведенных определений (муниципальное образование как местное сообщество) не позволяет отождествлять муниципальное образование и органы местного самоуправления.

Показанная дифференциация муниципальных образований и органов местного самоуправления как участников гражданских правоотношений сохраняет свое значение и при рассмотрении вопроса с обозначенной точки зрения "орган местного самоуправления выступает от имени муниципального образования - орган местного самоуправления выступает в личном качестве". Таким образом, уместно говорить о дуализме правового статуса органов местного самоуправления как участников гражданских правоотношений.

Указывается на дуализм правовой природы органов местного самоуправления и в судебной практике. Так, Федеральный Арбитражный Суд Поволжского округа в постановлении от 31 января 2008 г. по делу № А55-41426/07 указал: "... органы государственной власти, и органы местного самоуправления представляют интересы собственно РФ, субъектов РФ или муниципальных образований. Помимо этого органы государственной власти и органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, вправе выступать в гражданских правоотношениях от своего имени и в своем интересе, преследуя узкие цели хозяйственного обеспечения своей основной деятельности"[[17]](#footnote-17).

Дуализм правовой природы органов местного самоуправления проистекает из того факта, что по своему предназначению органы местного самоуправления являются инструментами публичной власти. Идеальная цель их деятельности, всего их существования - претворение в жизнь воли населения, которое они представляют. В этом смысле роль органов местного самоуправления является инструментарной, они нужны лишь постольку, поскольку они делают что-то от имени другого, средствами другого и для другого. Однако, в процессе своего существования органы местного самоуправления необходимо приобретают собственную самоценность, без которой невозможно осуществление их основной, инструментарной функции. Это выражается в следующих проявлениях.

Во-первых, органам местного самоуправления для выполнения инструментарных функций необходимо полноценно существовать, для чего они должны обладать правосубъектностью, позволяющей им осуществлять минимум функций, связанных с делопроизводством, накоплением и обработкой информации (покупка канцелярских принадлежностей, оргтехники, заключение трудовых договоров и т.п.).

Во-вторых, действующее законодательство относит к доходам местных бюджетов доходы от некоторых видов хозяйственной деятельности органов местного самоуправления. В юридической литературе отмечается, что органы местного самоуправления сочетают выполнение публично-властных функций с функциями, свойственными коммерческим организациям, при чем если первые осуществляются органами местного самоуправления непосредственно, то вторые - путем создания муниципальных унитарных предприятий. К этому необходимо добавить, что органы местного самоуправления в случаях, специально предусмотренных в законе, непосредственно осуществляют систематическую деятельность, направленную на получение прибыли. Например, органы местного самоуправления осуществляют приватизацию (т.е. за исключением заселенного жилья - продажу) собственности соответствующих муниципальных образований, продажу такой собственности иным публичным образованиям, а так же сдают такую собственность в аренду. Такая деятельность не может быть признана предпринимательской в строгом понимании этого слова, так как отсутствуют некоторые вид о образующие признаки данного понятия[[18]](#footnote-18)). Однако, все эти действия требуют широкого круга правомочий и определенной самостоятельности при их осуществлении. Органы местного самоуправления могут также участвовать в иных гражданских правоотношениях от своего имени в интересах муниципального образования, например, при организации и проведении конкурсов на заключение муниципальных контрактов, в отношениях интеллектуальной собственности, и т.д. При осуществлении таких действий функции органа местного самоуправления перестают быть в чистом виде инструментарными, приобретают собственное значение. Однако, и осуществление этой самозначимости имеет конечной целью пополнение местного бюджета, который должен направляться на развитие социальной сферы, либо осуществление и защита иных прав муниципального образования. Таким, образом, органы местного самоуправления в определенной мере самоценны, но при этом они не являются самоцелью.

В науке существуют взгляды, согласно которым органы местного самоуправления действуют в интересах муниципального образования только от его имени. Наиболее радикальные из этих взглядов сводятся к отрицанию гражданской правосубъектности органов местного самоуправления. Такие взгляды основаны, прежде всего, на норме ст.125 ГК РФ, а теперь еще и подобной ей норме п.1 ст.41 Закона 2003 г. Однако, действующим законодательством предусмотрен широкий перечень конструкций, позволяющих одному лицу действовать в интересах другого, как от его имени, так и от собственного. И этот перечень является открытым. С учетом этого нормы ст.125 ГК РФ и ст.41 Закона нельзя толковать, как исключающие возможность органов местного самоуправления действовать в интересах муниципального образования от собственного имени как в рамках конструкций, предусмотренных, так и прямо не предусмотренных законом, в тех случаях, когда действие от имени органа местного самоуправления будет в наибольшей степени соответствовать целям деятельности органа местного самоуправления и интересам муниципального образования. Такая ситуация может иметь место, например, когда для муниципального образования предпочтительно, чтобы имущественная ответственность по обязательствам осуществлялась за счет определенного имущества, а не любого имущества казны и денежных средств бюджета. Возможны и иные подобные случаи. Несомненно, для того, чтобы действовать в интересах муниципального образования от собственного имени, органу местного самоуправления необходима правосубъектность, а, следовательно - инкорпорированиость[[19]](#footnote-19).

Практика участия органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях повсеместно складывается по модели, допускающей выступление органов местного самоуправления в таких правоотношениях от своего имени, но в интересах муниципального образования. Так, договоры до распоряжении муниципальной собственностью заключаются соответствующими органами по управлению имуществом, а не муниципальными образованиями в лице таких органов, что находит свое отражение и в судебной практике[[20]](#footnote-20).

Дуализм правовой природы органов местного самоуправления применительно к вопросу об их участии в гражданских правоотношениях имеет также и еще одно, третье проявление. Данное проявление, возможно наиболее значительное из всех, проистекает из мнимого противоречия двух обозначенных выше посылок. С одной стороны, мы исходим из недопустимости смешения органов местного самоуправления и муниципальных образований, необходимости их дифференциации. С другой стороны, органы местного самоуправления согласно данному выше определению являются частью муниципального образования и, как таковые, не могут от него дистанцироваться, тем более - ему противопоставляться.

Описанная ситуация подобна ситуации с органами юридического лица, Нельзя обойти вниманием широко признанное в науке мнение о том, что между органом юридического лица и самим юридическим лицом не может быть правоотношений, поскольку орган юридического лица не выступает по отношению к юридическому лицу самостоятельным субъектом права[[21]](#footnote-21). Данное мнение в отношении органов юридического лица представляется обоснованным. Орган юридического лица представляет собой структурную единицу юридического лица, обладающую устойчивым набором прав и обязанностей. Формой существования органа юридического лица является наличие соответствующих положений в учредительных и внутренних документах организации. Как таковой, орган юридического лица бестелесен и существует даже в отсутствия конкретных лиц, выполняющих функции этого органа. Правоотношения юридического лица с собственным органом в таком понимании невозможны. Правоотношения возникают между юридическим лицом и конкретными лицами (физическими или юридическими), выполняющими функции органа юридического лица (замещающими единоличный орган либо входящими в состав коллегиального органа). Орган местного самоуправления, выступающий от имени муниципального образования, в этом качестве является его составной частью, подобно органу юридического лица, и с точки зрения гражданской правосубъектности не подлежит рассмотрению в отдельности от муниципального образования и тем более - противопоставлению ему. Формой существования органа местного самоуправления в этом первом (публично-правовом) модусе является существование и действие в данное время в данном муниципальном образовании правового акта компетентного органа местного самоуправления, постановляющего учреждение рассматриваемого органа как звена системы органов местного самоуправления и определяющего его функции и, полномочия. Следовательно, орган местного самоуправления в данном модусе существует и безотносительно людского субстрата - подобно тому, как вакантность органа юридического лица не уничтожает самого этого органа. Относительно органов местного самоуправления в первом модусе вопрос об их гражданской правосубъектности не может подниматься в принципе. Правосубъектностью может обладать физическое лицо, либо организация, которая в таком случае признается юридическим лицом, либо публично-правовой субъект. Но эта характеристика неприменима к бестелесной сущности, которая существует, в том числе, и без конкретного персонального наполнения.

Трудности, связанные с дуализмом правовой природы органов местного самоуправления, встречаются и в судебной практике. Так, по иску территориального управления администрации города (подразделения городской администрации с правами юридического лица) о признании права собственности данного территориального управления на квартиры, построенные за счет средств городского бюджета, выделенных территориальному управлению, арбитражным судом было вынесено решение об удовлетворении требований[[22]](#footnote-22). В судебном заседании представители территориального управления пояснили, что в случае удовлетворения иска данные квартиры будут включены в реестр муниципальной собственности и распределены комитетом по жилью администрации города в установленном порядке. По существу, речь шла о признании права муниципальной собственности города. Однако, суд счел возможным признать право собственности за территориальным управлением как юридическим лицом, аргументируя свое решение тем, что это прямо не запрещено законом. Выступая в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования, органы местного самоуправления в первом модусе совершают юридические и фактические действия, которые при этом считаются действиями самого муниципального образования. Для третьих лиц в таких случаях орган местного самоуправления предстает внешним выражением, формой существования самого муниципального образования, ассоциируется с ним самим, С другой стороны, органы местного самоуправления во втором модусе и муниципальное образование должны рассматриваться как различные субъекты, следовательно, между муниципальным образованием и органом местного самоуправления возникает некая правовая связь, в силу которой орган местного самоуправления становится способен и правомочен быть формой выступления муниципального образования в гражданских правоотношениях.

Законодателем предусмотрены различные виды юридической связи между лицами, одно из которых осуществляет юридические и фактические действия в интересах другого: представительство, действие в чужих интересах без поручения, а так же некоторые виды договоров, такие как поручение, комиссия, доверительное управление.

Помимо перечисленных конструкций, в рамках которых одно лицо действует в интересах другого, диспозитивный метод гражданско-правового регулирования обуславливает возможность существования иных, прямо законом не предусмотренных конструкций, права и обязанности, в рамках которых могут возникать на основании волеизъявления участвующих в правоотношении сторон.

Указанные правовые институты основаны на различных базисных концепциях, в связи, с чем содержат различное регулирование сходных подинститутов (характер функций и объем полномочий управомоченного субъекта, порядок наделения такими полномочиями, способы и порядок осуществления управомоченным субъектом его функций, возможности оперативного вмешательства управомачивающего субъекта в деятельность управомоченного, вопросы ответственности управомоченного субъекта и много другое). Этим обусловлена необходимость тщательного, взвешенного подхода к вопросу о правовой природе взаимосвязи органов местного самоуправления как субъектов, действующих от имени муниципального образования, и самого муниципального образования.

Несколько особняком от других стоит институт действия органов юридического лица от его имени. Однако, именно этот институт представляет наибольший интерес в свете рассматриваемой проблематики. Осуществление органами местного самоуправления действий от имени муниципальных образований представляется институтом, в наибольшей степени сходным с институтом осуществления действий органом юридического лица от его имени. В первую очередь такое сходство обусловлено тем, что иные законодательно предусмотренные конструкции не предполагают дуализма управомоченного субъекта.

Между органами местного самоуправления во втором модусе и муниципальным образованием могут возникать и возникают правоотношения по поводу осуществления им функций органа местного самоуправления в первом модусе. Сходство правовых конструкций "орган юридического лица - юридическое лицо" и "орган местного самоуправления - муниципальное образование" обуславливает также сходство правоотношений юридического лица с лицом, выполняющим функции его органа, и правоотношений муниципального образования с органами местного самоуправления во втором модусе, то есть с организациями, выполняющими функции органов местного самоуправления в первом модусе. Вместе с тем, указанные правоотношения обладают собственной спецификой, проистекающей из характера муниципального образования как субъекта гражданских правоотношений. О такой специфике обобщенно можно говорить следующим образом: содержание правовой связи органа местного самоуправления в частноправовом модусе и муниципального образования определяется тем, что орган местного самоуправления в частноправовом модусе выполняет функции органа местного самоуправления в публично - правовом модусе[[23]](#footnote-23).

Правоотношения по осуществлению действий в интересах другого лица возникают, по общему правилу, по воле того, в чьих интересах осуществляются действия. При этом лицо, в чьих интересах осуществляются действия, вправе в любой момент отказаться от них и начать их осуществление самостоятельно (ст. ст.188, 977, 1002, 1024 ГК РФ), а в процессе их осуществления другим лицом - давать тому указания о том, каким образом их осуществлять для наилучшего соблюдения своих интересов (ст. ст.973, 992, косвенно - ст.1021 ГК РФ). Эти отношения возникают из волевого координационного акта (доверенность, договор), и в их регулирование вовлечены лишь нормы частного права. Представительство может так же осуществляться в силу закона или на основании решения суда. То же относится и к осуществлению функций органов юридического лица, например, назначение судом арбитражного управляющего. Такое действие в чужих интересах помимо его воли предусматривается законодателем, когда предполагается, что лицо не в состоянии должным образом защитить свои интересы либо не соблюдает интересы иных лиц (кредиторов несостоятельного лица) в силу своих собственных качеств (малолетний возраст, недееспособность, неспособность вести бизнес). Более того, законодатель в таких случаях исходит из того, что представляемый не осознает должным образом своих прав, не имеет четкого представления о своих интересах. Поэтому, представитель в этом случае не только осуществляет интересы представляемого, но и определяет, каковы его интересы. Для возникновения таких правоотношений в одних случаях необходим публично-правовой акт (решение суда о признании гражданина недееспособным, об усыновлении), в других достаточно события (рождение ребенка). Само возникновение такого представительства регулируется императивными нормами, содержащимися в различных отраслях права.

В случае же выступления органа местного самоуправления в гражданских правоотношениях от своего имени и в своих интересах в целях обеспечения выполнения своих основных функций непосредственных правоотношений между органом и муниципальным образованием не возникает. Существующие в такой ситуации правоотношения сводятся к отношениям юридического лица и его учредителя, включая интерес учредителя в надлежащем осуществлении юридическим лицом своих функций и установленные законом способы достижения этого интереса.

## 1.2 Функции органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях

Содержание и характер функций органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях проявляется в их целевой правоспособности, имеющей специфический объем и границы. Очевидно, что цели деятельности органов местного самоуправления должны быть связаны с участием в управлении жизнедеятельностью муниципального образования. Такие связи могут быть как прямыми, так и косвенными. Во-первых, инкорпорированный орган местного самоуправления выполняет функции органа местного самоуправления в первом модусе. Во-вторых, действующее законодательство, в том числе ст.125 ГК РФ, не содержит запрета на осуществление органами местного самоуправления действий от своего имени, но в интересах муниципального образования. Отсутствуют достаточно обоснованные препятствия к применению такой конструкции и в доктрине. В таких случаях участником правоотношений является не муниципальное образование в лице органа местного самоуправления в первом модусе, а сам орган местного самоуправления во втором модусе, и его действия непосредственно связаны с управлением жизнедеятельностью муниципального образования. В-третьих, орган местного самоуправлении может выступать самостоятельно при обеспечении, подержании и развитии собственного существования. В таких случаях, поскольку должна сохраняться косвенная связь с основной функцией органа местного самоуправления, развитие органа местного самоуправления, в том числе его материальной базы, необходимо и возможно лишь в тех формах и в такой степени, в которых это способствует осуществлению его основных функций[[24]](#footnote-24).

Характер правоспособности юридического лица и выполняемые им функции являются одними из атрибутов, формирующих его организационно-правовую форму. Организационно-правовая форма является той категорией, которая отражает устойчивый комплекс характеристик, позволяющих, с одной стороны, объединить подобные (со сходными характеристиками) юридические лица, а с другой стороны - разделить различающиеся юридические лица на группы. Не случайно, характеризуя то или иное юридическое лицо, указывают, что оно обладает свойствами, присущими той или иной организационно-правовой форме. В связи с этим, вопрос о функциях органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях рассматривается в доктрине через призму их организационно-правовой формы.

Главой 4 ГК РФ определяются как общие признаки юридических лиц, так и рассматривается в некоторых деталях большинство из допустимых действующим законодательством их организационно-правовых форм. При этом ведущий критерий, избранный законодателем в вопросе о разнообразии форм юридических лиц связывается с целями их деятельности. В отношении коммерческих организаций законодатель исчерпывающе формулирует их модели в самом ГК РФ (п.2 ст.50 ГК РФ, п.1 ст.6 Федерального Закона "О введении в действие части первой ГК РФ"). Некоммерческие же организации могут создаваться как в формах, прямо установленных в ГК РФ, так и в других формах, установленных в законе (п.2 ст.50 ГК РФ). В настоящее время организационно-правовые формы некоммерческих организаций, не предусмотренных в ГК РФ, закреплены и урегулированы в Федеральном законе от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях"[[25]](#footnote-25). Однако, ни из смысла данного Закона, ни из ст.50 ГК РФ не следует, что круг форм некоммерческих юридических лиц ограничивается только самим ГК РФ и данным законом. Очевидно, что в иных законах могут быть предусмотрены иные легитимные формы некоммерческих юридических лиц.

Логично предположить, что подробности статуса органов местного самоуправления как; юридических лиц должны быть освещены в законодательстве о местном самоуправлении. Между тем, федеральный законодатель вплоть до Закона 2003 г. обходил вопрос об организационно-правовой форме органов местного самоуправления стороной, ограничиваясь констатацией в той или иной форме факта инкорпорации органов местного самоуправления, В ст.41 Закона 2003 г. установлено, что органы местного самоуправления, наделяемые статусом юридического лица, являются учреждениями, создаваемыми для осуществления управленческих функций.

Аналогичный подход к определению организационно-правовой формы органов местного самоуправления содержится и в нормативных правовых актах органов местного самоуправления, принятых в период, когда федеральным законодательством данный вопрос никак не был урегулирован.

Несмотря на то, что организационно-правовая форма органов местного самоуправления (администраций) в большинстве нормативных правовых актов органов местного самоуправления явно не указана, системный анализ указанных норм и нормы п.1 ст.296 ГК РФ показывает, что такое юридическое лицо может иметь только организационно-правовую форму учреждения[[26]](#footnote-26).

Учреждением признаются органы местного самоуправления и судебной практикой[[27]](#footnote-27). При этом суды выносят такое суждение, в том числе, в принципиальных случаях, когда от определения организационно-правовой формы органа местного самоуправления зависит разрешение дела по существу. Так, в одном случае арбитражный суд признал неправомерным обращение взыскания на имущество органа местного самоуправления, признанного судом учреждением, поскольку в соответствии со ст.120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательством только своими денежными средствами. В другом случае суд при тех же обстоятельствах и на основании той же статьи закона признал правомерным привлечение к субсидиарной ответственности по долгам органа местного самоуправления - учреждения собственника его имущества, то есть соответствующего муниципального образования[[28]](#footnote-28).

Поддерживается точка зрения о том, что органы местного самоуправления при участии в гражданских правоотношениях являются учреждениями, и в доктрине, М.И. Брагинский отмечает, что: "Органы государственной власти и органы местного самоуправления, через которые действуют указанные в гл.5 субъекты[[29]](#footnote-29), обычно представляют собой учреждения и, как таковые, называются юридическими лицами"[[30]](#footnote-30). В качестве примера автор цитирует п.12 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г., № 329[[31]](#footnote-31), и ссылается на ст.35 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации Законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[[32]](#footnote-32). Между тем, ни в одном из указанных нормативных правовых актов вопрос об организационно-правовой форме соответствующих органов власти не рассматривается и не разрешается. Обоснование вывода о том, что организационно-правовой формой органов власти является учреждение, дается профессором М.И. Брагинским в других публикациях, где он указывает: "Наделенные правами юридического лица органы представляют собой, с точки зрения ГК РФ, обычное учреждение - один из видов некоммерческих организаций. Это вытекает из ст.120 части первой ГК РФ, которая предусматривает, что учреждение - это "организация, созданная собственником для осуществления управленческих... функций""[[33]](#footnote-33). Подобные взгляды на вопрос об организационно-правовой форме органов местного самоуправления выражаются и иными правоведами. Так, О. Санжалов указывает, что "... закрепленное за органами самоуправления имущество, используемое для материального обеспечения функционирования этих органов, находится у них на праве оперативного управления и не входит в состав местной казны. В этом смысле органы местного самоуправления по своему имущественному положению ничем не отличаются от других муниципальных организаций"[[34]](#footnote-34). Продолжая мысль автора только на один логический шаг, можно прийти к выводу о том, что органы местного самоуправления это обычные учреждения (точно такие же (ничем не отличаются), как и другие муниципальные организации, обладающие правом оперативного управления на имущество - т.е. как учреждения (п.1 ст.296 ГК РФ)).

Органы местного самоуправления являются учреждениями и по мнению других авторов. Так, Л.Ю. Михеева утверждает, что орган местного самоуправления "... может иметь только статус учреждения, финансируемого собственником (ст.120 ГК РФ, ст.9 Закона "О некоммерческих организациях"). Данная форма более, чем другие, соответствует целям и задачам создания органов местного самоуправления, а также имущественной основе их деятельности"[[35]](#footnote-35). О.В. Берг считает, что "... организационно - правовой формой юридического лица - органа местного самоуправления (как и органа государственной власти) - является учреждение, поскольку цели деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти соответствуют определению одного из видов учреждений как организационно - правовой формы юридического лица: согласно статье 120 ГК Российской Федерации учреждением является юридическое лицо, созданное собственником для осуществления, в частности, управленческих функций некоммерческого характера"[[36]](#footnote-36).

Схожий с вышеизложенными взгляд на особенности организационно-правовой формы органов местного самоуправления высказывается В. Артемовым. Автор, однако, менее категоричен в своих суждениях: "... ни федеральное законодательство, ни уставы муниципальных образований не определяют, в какой организационно-правовой форме юридических лиц они могут существовать... Этот правовой пробел можно заполнить аналогией с нормами гражданского законодательства, регулирующими правовой статус учреждений". Из приведенной цитаты не ясно, по какой именно причине невозможно применение к органам местного самоуправления норм ГК РФ об учреждениях, однако из самой посылки о необходимости применения соответствующих норм по аналогии следует, что автор не считает органы местного самоуправления учреждениями, а считает их чем-то сходным с учреждениями, в силу чего допускает применение соответствующих норм по аналогии. Автор не раскрывает, в чем он видит сходство и различие данных двух видов субъектов. Однако, также как и М.И. Брагинский, ссылается на ст.120 ГК РФ, отмечая, что "... орган муниципальной власти муниципальным образованием для реализации управленческих и иных функций некоммерческого характера"[[37]](#footnote-37).

Существуют также и точки зрения, согласно которым органы местного самоуправления не являются учреждениями. Так, О.Ю. Усков указывает: "... статус этих органов даже формально не соответствует организационно-правовой форме учреждения: они не имеют (и не могут иметь) учредительных документов (ст.52 ГК РФ), неясно также, кто является их учредителем (абз. третий п.2 ст.48, ст.120 ГК РФ)"[[38]](#footnote-38). Следует отметить, что отрицание автором существования целостного и непротиворечивого регулирования организационно-правовой формы органов местного самоуправления является проявлением его общей концепции, направленной на отрицание гражданской правосубъектности органов местного самоуправления в целом и их инкорпорированности в частности. С другой стороны, авторы, так или иначе признающие возможность инкорпорации органов местного самоуправления, касаясь вопроса об их организационно-правовой форме, практически всегда указывают на то, что такие органы являются учреждениями.

При анализе изложенного внимание на себя обращают следующие моменты. Авторы, рассматривающие вопрос об организационно-правовой форме органов местного самоуправления, в качестве основного признака, по которому их относят к учреждениям или уподобляют им, называют цель создания: для осуществления управленческих функций. Данная посылка, однако, заслуживает серьезного критического рассмотрения в силу следующих причин[[39]](#footnote-39).

Авторы, выдвигающие данный тезис, по сути, осуществляют следующую логическую операцию: более узкое понятие (органы власти как юридические лица) определяется через более широкое понятие (учреждения как юридические лица), поскольку оба эти понятия обладают одним общим признаком (цель создания - осуществление управленческих функций). При этом допускаются неправильное построение силлогизма, основанное на следующих неверных исходных посылках.

1. Необоснованна посылка об обязательном наличии данного признака - специфической цели создания - у органов местного самоуправления. Необходимо констатировать часто допускаемое смешение понятий "орган местного самоуправления" и "местный орган", первое из которых иногда употребляется в широком значении, включающем второе, тогда как второе не подразумевает осуществление управленческих функций.

Рассуждая о типологии властных органов иного уровня - органов государственной власти, - профессор А. Осавелюк указывает, подкрепляя свое мнение, в частности, ссылками на высказывание М.В. Баглая[[40]](#footnote-40), что в литературе допускается необоснованное смешение терминов "орган государственной власти" и "государственный орган". Проводя в рассматриваемой публикации диверсификацию государственных органов, автор приходит к выводу, что все государственные органы следует разделить на органы государственной власти, то есть гражданина или коллектив граждан, профессионально выполняющих государственно-властные полномочия в пределах установленных государством задач и функций, и вспомогательные государственные органы, то есть гражданина или коллектив граждан, профессионально выполняющих консультативные, экспертные, организационные и иные функции, установленные государством для обеспечения деятельности органов государственной власти[[41]](#footnote-41). Автор проводит также более глубокую классификацию, которая, однако, остается за рамками текущего рассмотрения.

Допускается подобное смешение и в отношении органов местного самоуправления. Так, В.А. Козбаненко указывает: "Муниципальные органы - это органы местных самоуправляющихся сообществ, которыми они формируются и перед которыми ответственны за осуществление своих полномочии"[[42]](#footnote-42). Тем самым автор наделяет понятие "муниципальные органы" признаками, характерными для органов местного самоуправления. Сравним с легальным определением последних: "Выборные..." (т.е. "... избранные населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления... ")"... и иные..." (то есть невыборные, сформированные иным способом)"... органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения..." (ст.1 Закона 1995 г). Формулировка нового Закона 2003 г. еще более однозначна в рассматриваемом вопросе: органы местного самоуправления определяются как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В данном случае более широкое понятие "местные органы" приравнивается к более узкому "органы местного самоуправления". Отсутствие продуманного подхода к терминологии в данном вопросе приводит и к обратной ошибке: под "органом местного самоуправления" может подразумеваться любой "местный орган", в том числе и не наделенный властными полномочиями - именно на ошибку такого характера в отношении государственных органов и органов государственной власти указывает А. Осавелюк[[43]](#footnote-43).

Какие именно органы имеют в виду вышепроцитированные авторы, определяя их организационно-правовую форму как "учреждение", - органы местного самоуправления в тесном смысле этого слова, либо органы местного самоуправления как любые муниципальные органы - определить из приведенных цитат не представляется возможным. Более того, анализ этих цитат дает основания полагать, что их авторами не ставилась цель классификации местных органов по признаку наличия у них властных полномочий. Однако, учет этого момента кардинально влияет на вопрос об организационно-правовой форме и даже инкорпорированности того или иного местного органа.

2. Определение органа местного самоуправления как учреждения осуществляется через общий признак, который не является сущностным, атрибутивным, а в некоторых случаях является малозначимым как для определяемого понятия, так и для определяющего, что приводит к некорректному определению.

Авторы делающие вывод о том, что органы местного самоуправления являются учреждениями, опираются на общность для этих понятий одного признака; цели создания - осуществление управленческих функций. Такая посылка представляется неверной в силу того, что этот признак не является атрибутивным ни для органов местного самоуправления, ни для учреждений. Если мы говорим "создано для управления", то ни "орган местного самоуправления", ни "учреждение" не является первым и единственным, что возникает в нашем сознании в связи с данным признаком. Использование же неатрибутивного - а в случае с понятием "учреждения" и случайного - признака при определении одного понятия через другое представляется необоснованным и может привести к неверному результату определения как логической операции.

Кроме того, сущность некоторых органов местного самоуправления в значительной части проявляется через осуществление деятельности по извлечению дохода. Такую деятельность, разумеется, нельзя считать управлением.

Ситуация, когда одной из основных целей деятельности органа местного самоуправления является извлечение прибыли, не противоречит публичной природе органов местного самоуправления и не является "издержками практики", поскольку прибыль такими органами местного самоуправления извлекается с целью формирования доходной части бюджета, то есть, для выполнения их основной социальной функции.

Это побуждает обратиться к вопросу об отнесении органов местного самоуправления - юридических лиц к некоммерческим организациям. Опираясь на базовое различие коммерческих и некоммерческих организаций, данное в п.1 ст.50 ГК РФ - наличие либо отсутствие извлечения прибыли в качестве основной цели деятельности - представляется, что, тогда как органы местного самоуправления; очевидно не являются коммерческими организациями, их отнесение к некоммерческим не столь очевидно, как может показаться на первый взгляд. Органы местного самоуправления могут иметь одной из основных целей своей деятельности в рамках осуществления своих публично-правовых функций извлечение прибыли, что не позволяет отнести их к некоммерческим организациям в соответствии с действующей законодательной концепцией деления организаций на коммерческие и некоммерческие.

Описанная ситуация, когда органы местного самоуправления - юридические лица - невозможно с полным основанием отнести ни к коммерческим, ни к некоммерческим организациям, подтверждает обоснованность критики законодательного деления организаций на коммерческие и некоммерческие со стороны современных цивилистов[[44]](#footnote-44). Так, Ю.К. Толстой утверждает, что такое деление ущербно как с точки зрения последовательности его проведения, так и связанных с ним практических последствии[[45]](#footnote-45).1ем не менее, учреждения в соответствии с действующим законодательством являются только некоммерческими организациями. Необходимо констатировать, что из неоднозначности в вопросе об отнесении органов местного самоуправления к некоммерческим организациям вытекает неоднозначность в вопросе об их отнесении к учреждениям.

3. Определяя органы местного самоуправления как учреждения на том основании, что учреждения выполняют управленческие функции, авторы упускают из виду, что учреждение - не единственная предусмотренная действующим законодательством организационно-правовая форма, созданные в которой организации могут осуществлять управленческие функции. Авторы не мотивируют, почему из всего разнообразия таких организационно-правовых форм они останавливаются именно на учреждениях.

Так, согласно ст.7.1. Федерального Закона от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях" (с изменениями от *26* ноября 1998 г., 8 июля 1999 г., 21 марта 2002 г., 28 декабря 2002 г), управленческие функции осуществляет также государственная корпорация. Из п.1 ст.8 данного Закона с учетом отсылки к п.2 его ст.2 следует, что управленческие функции могут осуществлять некоммерческие партнерства.

Некоторые некоммерческие организации могут выполнять управленческие функции, хотя это явно не прописано в регламентирующих их статус нормах закона, но следует из дозволительных норм и общего смысла закона. Автономная некоммерческая организация, как следует из нормы п.1 ст.10 вышеназванного Закона, может заниматься оказанием "иных услуг", что в соответствии с п.2 ст.2 данного Закона не исключает и управленческую деятельность. Объединения юридических лиц? как указано в п.1 ст. И Закона, создаются в целях координации предпринимательской деятельности их членов, что также подразумевает известную долю управления.

Управленческими функциями могут наделяться и коммерческие организации, возможность наличия таких функций выводится из смысла закона. Наличие значительной доли основного или преобладающего хозяйственного общества в уставном капитале соответственно дочернего или зависимого (ст.105, 106 ГК РФ) дает возможность первым формировать органы управления вторых, и тем самым, фактически, управлять ими. В особенности это характерно для холдинговых структур. На это обстоятельство обращается внимание и в теории корпоративного права. И.А. Парфенов отмечает, что наличие контроля, осуществляемого основной компанией над дочерней, является важным признаком холдинга. В частности, автор указывает: "... холдинг-центр может воздействовать на формирование аппарата управления, осуществлять хозяйственный контроль и регулировать деятельность предприятий, входящих в структуру холдинга"[[46]](#footnote-46).

В соответствии с действующим законодательством управленческие функции могут осуществляться юридическими лицами многих организационно-правовых форм. В каждой из них можно найти свойства, препятствующие установлению точного соответствия с определяемым понятием "орган местного самоуправления". Организационно-правовая форма учреждения также не полностью подходит под характеристики органа местного самоуправления. Причина, по которой авторы, определяющие организационно-правовую форму органов местного самоуправления как учреждение, останавливают свой выбор именно на этой, а не на какой-либо иной организационно-правовой форме, подразумевающей возможность осуществления управленческих функций, или не предлагают введение в законодательно установленную систему юридических лиц новой организационно-правовой формы, специально рассчитанной на органы местного самоуправления (органы государственной власти), этими авторами не обосновывается.

При разрешении вопроса о том, с какой существующей организационно-правовой формой - возможно, даже в целях дальнейшей ее переработки в самостоятельный вид - следует сравнивать характеристики органов местного самоуправления как юридических лиц, следует руководствоваться не тем, насколько отличия существенны, а характером этих отличий. Определяя предусмотренную законодательством организационно-правовую форму, соответствующую органам местного самоуправления или применимую к ним по аналогии, следует установить, какая организационно-правовая форма в наибольшей степени соответствует правовой природе органов местного самоуправления.

4. Необходимо затронуть и вопрос о значении слова "управление" в определении учреждения - ст.120 ГК РФ. Авторы, определяющие организационно-правовую форму органов местного самоуправления, исходят, несомненно, из публичного характера управления, осуществляемого органами местного самоуправления. Взгляд на местное самоуправление как на явление публичной природы характерен еще для русского права XIX столетия. Так, А.Д. Градовский указывает на публичный характер местного самоуправления[[47]](#footnote-47). Этот взгляд последовательно проводится и в современной научной литературе. Например, по мнению С.Н. Латышева, местное самоуправление, также как и государственное управление, имеет четко выраженный публичный характер. Нельзя обойти вниманием существование так называемой хозяйственной теории местного самоуправления, основные положения которой строятся на понимании местного самоуправления как института, основной целью которого является организация муниципального хозяйства. Данная теория является исторически не самой новой, однако существует мнение, что концепция местного самоуправления, заложенная в Конституции РФ, опирается именно на эту теорию[[48]](#footnote-48). Если следовать такому подходу, исключается из рассмотрения политический аспект местного самоуправления. Однако, даже хозяйственная теория не исключает публичности как свойства местного самоуправления. Даже управление муниципальным хозяйством осуществляется в публичных целях - в интересах населения муниципального образования.

Кроме того, некоторые авторы подчеркивают, что взгляд на местную администрацию как на предприятие сферы услуг (муниципальный менеджмент) не является до конца оформившимся явлением, в настоящее время правильнее говорить о местном самоуправлении как о явлении публичном[[49]](#footnote-49). В этой связи следует даже по формально-юридическим соображениям усомниться в правомерности приравнивания такого управления к управлению, о котором идет речь в ст.120 ГК РФ.

Как следует из содержания ст.2 ГК РФ, гражданское законодательство регулирует имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Ни в данной статье, ни в какой иной норме гражданского законодательства даже не упоминается о возможности распространения гражданского законодательства на неимущественные отношения публичного характера.

В теории права общепризнанным является положение о том, что значение терминов может различаться за пределами одной единицы системы права (отрасли, института и т.п.). В специальных исследованиях, посвященных юридической технике, отмечается значительное количество омонимов в текстах нормативных правовых актов[[50]](#footnote-50). При этом, если наличие омонимов в пределах одной отрасли, института права, тем более - в одном нормативном акте считается существенным недостатком юридической техники, то омонимы в различных отраслях права - скорее правило, чем исключение.

В этой связи оптимальным решением является определение понятий в тексте нормативного акта, что не всегда возможно из-за обилия используемых омонимичных терминов. В итоге для определения значения того или иного термина в каждом конкретном нормативном акте (институте, отрасли права) следует использовать выработанные в теории методы и приемы толкования. Однако, одно представляется очевидным: в рамках данной конкретной структурной единицы права употребление понятия в значении иной структурной единицы возможно только в прямо оговоренных случаях. Примером такого исключительного случая является норма п.1 ст.11 Налогового кодекса РФ[[51]](#footnote-51).

С учетом этого представляется правильным толкование, согласно которому законодатель, закрепляя в ст.120 ГК РФ такую цель деятельности учреждений, как выполнение управленческих функций, имел в виду управление в рамках гражданско-правовых отношений.

Представляется очевидным возможность существования управления именно в гражданско-правовом контексте. При рассмотрении видимого противоречия между понятием управления как воздействия субъекта на объект и требованием равенства субъектов и автономии воли, установленным ст.1 ГК РФ, следует учитывать следующее.

Во-первых, употребление слова "управление" в гражданском законодательстве допускается не только в значении управления субъектами, но и управления объектами гражданских прав. Примерами такого словоупотребления могут служить нормы ст.37, 38, 41, 43, 44 ГК РФ и другие подобные нормы. В таких случаях у объекта управления - объекта гражданского права - отсутствует воля и невозможно говорить о его равенстве либо неравенстве с субъектом управления, в связи, с чем вышеназванные основные начала гражданского законодательства остаются соблюдены.

Во-вторых, даже когда объектом управления является субъект гражданского права, в соответствии с общими началами гражданского законодательства допускается наличие определенных элементов императивности. Примером тому могут служить нормы статей 105 и 106 ГК РФ. Характер и степень допустимой императивности с учетом предмета и метода гражданско-правового регулирования в любом случае не выводит правоотношения за рамки гражданских.

Следовательно, говоря об управленческих функциях учреждений следует под таковыми понимать управление в гражданско-правовом смысле, которое даже с учетом допустимой степени императивности не приобретает публично-правового характера. В то время как управление, осуществляемое органами местного самоуправления является по своей природе публично-правовым.

Таким образом, мы приходим к выводу о невозможности определения органов местного самоуправления в качестве учреждений, поскольку в основу определения положены разные признаки, имеющие одинаковое наименование (омонимы).

5. Некорректно используется в качестве определяющего признака органов местного самоуправления осуществление управленческих функций еще и потому, что каждый отдельно взятый орган местного самоуправления юридическое лицо - управления (именно как местного самоуправления) не осуществляет. Местное самоуправление как управление жизнедеятельностью муниципального образования осуществляет только в совокупности вся система органов местного самоуправления конкретного муниципального образования.

Выше уже было сказано о необходимости точного учета лингвистических аспектов при толковании ключевых терминов в процессе определения организационно правовой формы органов местного самоуправления. Следует еще раз остановиться на особенностях употребления термина "управление", на этот раз - в отношении управления публичного характера.

Как отмечается, для местного самоуправления как разновидности социального управления характерно единство субъекта и объекта управления как системы, в которой, в свою очередь, выделяют управляющую и, управляемую подсистемы, второй из которых является комплексный объект жизнедеятельность муниципального образования[[52]](#footnote-52). Исходя из такого понимания местного самоуправления мы приходим к выводу о том, что осуществлять местное самоуправление (то есть, то самое управление,которое мы рассматриваем в качестве определяющего критерия) может только вся система органов местного самоуправления конкретного взятого муниципального образования. Отдельные же органы местного самоуправления могут лишь выполнять определенные роли в рамках системы управления жизнедеятельностью муниципального образования. Так, руководство системой начального образования не является управлением жизнедеятельностью муниципального образования, а только его элементом. Более того, выполнение этого элемента в отрыве от других (финансового, целеполагающего, координирующего и прочих) невозможно.

На вопрос о том, не является ли деятельность отдельного органа местного самоуправления - элемента управления жизнедеятельностью муниципального образования - сама по себе управлением, следует ответить отрицательно по следующим основаниям.

Во-первых, для того, чтобы определить, является деятельность отдельного органа местного самоуправления управлением или нет, следует установить, является ли такая деятельность самостоятельным объектом, применительно к которому возможна постановка данного вопроса. Ответ на него, в свою очередь, будет также отрицательным.

В то время как любое социальное явление (рассматривая в общефилософском аспекте - любая вещь), в том числе деятельность, немыслимы в изоляции от иных явлений (иной деятельности), для деятельности органов местного самоуправления взаимосвязь с деятельностью иных органов местного самоуправления является наиболее значимой, необходимым элементом, атрибутом. Любая деятельность невозможна в отрыве от иных явлений вообще, но не от каких-то конкретных явлений - в противном случае, они рассматриваются как элементы единого явления. Взаимные связи между явлениями являются относительно легко изменяемыми, как по характеру и степени, так и по направленности. Деятельность, осуществляемая во взаимосвязи с другой деятельностью, как правило, может осуществляться и во взаимосвязи с иной, третьей деятельностью, если это будет более соответствовать целям данной деятельности.

Взаимосвязь же деятельности органов местного самоуправления между собой носит совершенно иной характер. Деятельность отдельно взятого органа не только невозможна без деятельности иных, но и деятельность иных сливается с деятельностью данного, является не просто его дополнением, а органическим продолжением. Взаимные связи между деятельностью конкретных органов местного самоуправления являются более прочными, изменяются труднее, и такие изменения могут быть обусловлены не целями данной деятельности, а только целью местного самоуправления в целом. Данный признак - наличие общей цели при отсутствии равных ей по значению частных целей - в решающей степени обусловливает единство местного самоуправления как деятельности.

Во-вторых, деятельность отдельного органа местного самоуправления нельзя назвать управлением в вышеназванном смысле этого слова, поскольку управление в таком толковании предполагает сравнительно высокую степень автономности процесса, начиная с целеполагания и заканчивая анализом результатов. Даже если отвлечься от поставленного в прошлом абзаце вопроса о том, является ли деятельность отдельного органа местного самоуправления управлением или только его элементом, такая деятельность в любом случае не будет управлением в значении "местное самоуправление", поскольку, взятая отдельно, она не имеет своим объектом жизнедеятельность муниципального образования.

## Глава 2. Юридическая личность органов местного самоуправления

## 2.1 Признаки юридического лица в статусе органов местного самоуправления

В современной доктрине как муниципального, так и гражданского права вопрос об обладании органами местного самоуправления статусом юридического лица наряду с подобным вопросом - об обладании статусом юридического лица органами государственной власти - освещен достаточно широко. Широта освещения этого вопроса даже дает почву для некоторых обобщений. Так, О.Ю. Усков отмечает; "В современной юридической науке теория самостоятельной гражданской правосубъектности органов государства также имеет довольно широкую поддержку". При этом автор ссылается на точки зрения других, авторов, в числе которых Г.Ф. Ручкина, В.А. Дозорцев, Е.А. Суханов. Сам О.Ю. Усков придерживается противоположной точки зрения, отрицая необходимость инкорпорации и в целом наличия гражданской правосубъектности у органов местного самоуправления, называя ее не соответствующей концепции государственной собственности, сформулированной в ГК РФ[[53]](#footnote-53), Давая общую первоначальную оценку совокупности этих взглядов и высказываемых мнений, следует отметить, что они при всей своей широте редко отличаются детальностью рассмотрения.

Значительное число авторов отвечают на вопрос о возможности инкорпорации органов местного самоуправления положительно. В частности, Т.Е. Абова и А.Ю. Кабалкин признают за органами местного самоуправления право выступать в гражданских правоотношениях от своего имени и в своих интересах, преследуя узкие цели обеспечения своей деятельности, то есть, фактически, наделяют их юридической личностью. Л.Ю. Михеева указывает, что статус юридического лица имеется у того или иного органа местного самоуправления при указании на это в его уставе или положении[[54]](#footnote-54). Мнение о том, что органы местного самоуправления могут являться юридическими лицами, высказывается и другими авторами. Например, О.В. Берг отмечает, что "... в отличие от муниципального образования органы местного самоуправления могут быть юридическими лицами... "[[55]](#footnote-55).

К сторонникам противоположной точки зрения принадлежит, в частности, О.Ю. Усков. Автор указываем, что отношения между органами государства (к которым, по-видимому, относит и органы местного самоуправления) не должны и не могут облекаться в гражданско-правовую форму[[56]](#footnote-56). Данный вывод автор распространяет и на отношения публичных органов с иными субъектами, отрицая, как видно, вообще возможность гражданских правоотношений с их участием.

Следует обратить внимание на общие черты приведенных точек зрения. Авторы, признающие возможность инкорпорации органов местного самоуправления, обосновывают свое мнение, как правило, соответствующими положения действующего законодательства. Правильным представляется, однако, обратное положение вещей, когда не верность доктринальных положений обосновывается содержанием закона, а, напротив, норма закона подлежит теоретическому переосмыслению, результатом которого является либо подтверждение правильности законодательного регулирования, либо выработка предложений по совершенствованию законодательства. Авторы, отрицающие возможность инкорпорации органов местного самоуправления, находясь в "слабой" позиции, не поддержанной законодателем, в силу этого, как правило, приводят более основательные аргументы в поддержку своего мнения. Так, О.Ю. Усков указывает, что гражданская правосубъектность публичных органов представляет собой анахронизм советских времен и противоречит концепции публичной собственности, выработанной ГК РФ, а также вызывает ряд проблем теоретического и практического характера. Под концепцией государственной собственности, выработанной ГК РФ, автор понимает, в первом приближении, следующее: субъектами гражданских правоотношений являются только сами публичные образования, а органы государственной власти и органы местного самоуправления выступают только как их представители. Этот вывод сделан на основе, во-первых, толкования норм ГК РФ, который прямо регулирует участие в гражданских правоотношениях публичных субъектов, но не упоминает непосредственно об участии в таких правоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления (в отличие, например, от процессуального законодательства), а во-вторых, с учетом той посылки, что у органов государственной власти и органов местного самоуправления нет и не может быть собственных интересов; их интересы, даже связанные собственно с организацией их деятельности, являются, по сути, интересами самих публичных образований[[57]](#footnote-57), Следует, однако, отметить, что обоснованность выводов автора не идет далее этого. Автором не раскрывается, в силу чего гражданско-правовое положение публичных органов в современный период должно кардинально отличаться от положения, существовавшего в советский период, почему он не считает возможным участие органов местного самоуправления в гражданском обороте на основании общих положений о юридических лицах, на основании чего, в конце концов, интересы органов местного самоуправления во всех случаях однозначно отождествляются с интересами муниципальных образований.

Ближайшая и наиболее бесспорная, хотя и наиболее широкая, характеристика юридического лица в целях нашего рассмотрения, состоит в том, что юридическое лицо - это участник правоотношений, в частности - гражданских, но как было указано выше - и иных. Это следует как из абз.2 п.1 ст.2 ГК РФ, так и из расположения гл.4 ГК РФ "Юридические лица" в подразделе 2 "Лица" Раздела I Части I ГК РФ. Данная идея бесспорна и в доктрине[[58]](#footnote-58).

При рассмотрении вопроса о гражданской правосубъектности органов местного самоуправления необходимо учитывать следующее. Выделяемые в науке функции института юридического лица - оформление коллективных интересов, объединение капиталов, ограничение предпринимательского риска, управление капиталом - в наибольшей степени относятся к коммерческим организациям, и даже более узко: к хозяйственным товариществам и обществам. Более применимы к иным организациям, хотя также требуют некоторой адаптации, признаки юридического лица. Таких признаков в советской, а в след за ней - и в российской гражданско-правовой доктрине, выделяют от трех и более, однако основные существующие классификации сходятся в моментах, принципиальных для нашего рассмотрения, в связи, с чем возможно использовать одну из них в качестве основы. Согласно этой классификации юридическое лицо характеризуется следующими признаками:

выступление в гражданских и иных правоотношениях от своего имени,

самостоятельная ответственность, которую в целях текущего рассмотрения можно объединить с предыдущим признаком, имущественная обособленность,

организационное единство.

Следовательно, наш вопрос о возможности и необходимости инкорпорации органов местного самоуправления сводится к следующему:

необходимо ли и возможно ли выступление органов местного самоуправления от собственного имени, помимо имени муниципального образования,

необходимо ли и возможно ли их имущественное обособление от самого муниципального образования,

необходимо ли и возможно ли их организационное единство. Наиболее простым представляется ответ на последний из поставленных вопросов. Органам местного самоуправления, за исключением тех из них, которые являются должностными лицами, необходимо быть организациями с целью нормального функционирования и выполнения своих основных публичных функций[[59]](#footnote-59). Это, в свою очередь, обусловлено необходимостью централизованного управления в рамках осуществления, как основных функций органа местного самоуправления, так и его вспомогательных функций по обеспечению собственной деятельности. На внешнем уровне этот признак в отношении органов местного самоуправления проявляется в наличии полномочий по оперативному и непосредственному руководству муниципальными служащими и иными работниками (пример проявления в основных функциях), выступлении в качестве работодателя в трудовых отношениях (пример проявления во вспомогательных функциях), и т.п.

В отношении имущества, которым органы местного самоуправления распоряжаются в силу ст.125 ГК РФ и принятых в соответствии с ней актов органов местного самоуправления, говорить об обособленности неправомерно. Такое имущество, если оно также не закреплено за муниципальными унитарными предприятиями или учреждениями, и составляет казну муниципального образования. Такое право на распоряжение имуществом не является вещным, поскольку, во-первых, юридическое содержание всякого вещного права составляют также правомочия - различного объема - по владению и пользованию, данным имуществом, а во-вторых, экономической сущностью вещного права является извлечение полезных свойств имущества от его использования, что проявляется в еще одном доктринальном выводимом атрибуте права собственности - собственник использует имущество своей властью и в своих интересах[[60]](#footnote-60) (в действующем гражданском законодательстве подобная формулировка распространена в целом на осуществление гражданских прав - ст.1 ГК РФ). Напротив, орган местного самоуправления не владеет и не пользуется имуществом, в отношении которого у него существует правомочие распоряжения, не извлекает из него экономической выгоды для себя, и распоряжается имуществом властью муниципального образования и в его интересах. Право на распоряжение имуществом от имени муниципального образования является по своей сути административным и представляет собой форму осуществления вещного права иного субъекта - самого муниципального образования. Осуществление данного права на распоряжение не обусловлено какими-либо определенными законодательными рамками, имеющими отношение ко "внутренним" взаимоотношениям органа местного самоуправления и муниципального образования, оно реализуется исходя из соображений целесообразности в интересах муниципального образования. Споры между органами местного самоуправления в отношении такого имущества - а, по сути, в отношении способов распоряжения им - возможны в том случае, если в соответствии со ст.125 ГК РФ и актами органов местного самоуправления полномочиями на распоряжение таким имуществом наделен более чем один орган местного самоуправления. Такие споры будут носить административный характер, и разрешаться будут, несомненно, в рамках системы органов местного самоуправления данного муниципального образования.

Имущество же, непосредственно используемое органом местного самоуправления - то, в отношении которого наличествуют и все элементы содержания вещного права, и его экономическая сущность - является обособленным. Право органов местного самоуправления на такое имущество по своей сути гражданское и его содержание и осуществление регламентировано нормами гражданского законодательства. В частности, исходя из возможности применения к органам местного самоуправления по аналогии норм об учреждениях, в отношении такого имущества будет действовать норма п.2 ст.296 ГК РФ, ограничивающая собственника имущества в изъятии имущества, используемого учреждением. Соответствующие споры, в отличие от споров первой группы, будут подведомственным судам, а будучи по своему характеру неэкономическими именно судам общей юрисдикции[[61]](#footnote-61).

Вещное право органов местного самоуправления на используемое ими имущество максимально приближено к праву оперативного управления. Различия, обусловленные правовой природой органов местного самоуправления, сводятся к следующему. Органы местного самоуправления владеют, пользуются и в установленных законом пределах распоряжаются переданным им имуществом в соответствии с целями своей деятельности, каковые в гражданско-правовом аспекте были очерчены выше: выполнение функций органов местного самоуправления в первом модусе, действие в интересах муниципального образования от собственного имени, действие в собственных интересах в целях обеспечения исполнения основных функций. Однако, органы местного самоуправления используют свое имущество не в соответствии с заданиями собственника, поскольку собственником соответствующего имущества является муниципальное образование. Задания и указания по использованию имущества орган местного самоуправления получает от иных органов местного самоуправления. Ограничения по распоряжению имуществом, характерные для права оперативного управления, могут быть в полной мере распространены и на имущественное право органов местного самоуправления.

Рассуждая в отношении органов местного самоуправления о признаке выступления в гражданских правоотношениях от своего имени, а также самостоятельной ответственности по обязательствам, следует также сделать вывод о возможности и в ряде случаев - необходимости наличия такого признака у органов местного самоуправления. Вопрос о возможности и необходимости наличия этого признака разрешается во взаимосвязи с вопросами о признаках организационного единства и имущественной обособленности.

Во-первых, разделение основных функций органов местного самоуправления по управлению жизнедеятельностью муниципального образования и вспомогательных функций по обеспечению собственной деятельности не позволяет смешивать интересы органа местного самоуправления и муниципального образования. Правоотношения, направленные на обеспечение деятельности органа местного самоуправления, представляют косвенный интерес для муниципального образования - муниципальное образование только выигрывает от того, что орган местного самоуправления надлежащим образом функционирует, имущество, приобретаемое органом местного самоуправления, поступает в муниципальную собственность, муниципальные служащие, повышающие квалификацию, с большей эффективностью выполняют свои служебные обязанности - но все, же в первую очередь заинтересованным лицом является сам орган местного самоуправления, который непосредственно выступает в данных правоотношениях. Выдача за субъекта правоотношения самого муниципального образования является подменой истинного экономического содержания правоотношения юридической фикцией, происходящей от отсутствия разделения основных и служебных функций органов местного самоуправления.

Тезис о недопустимости такой подмены поддерживался и в правовой науке советского периода[[62]](#footnote-62). Как отмечалось выше, этот вопрос применительно к государственным организациям возникал еще в советской правовой науке и был разрешен ею положительно. Советские теории юридических лиц строились на концепции государства как единого и единственного хозяйствующего субъекта, в связи, с чем классические функции юридических лиц, такие как дробление и объединение капиталов, были не применимы. Тем не менее, во всех основных теориях государственного юридического лица приходилось констатировать, что в рамках осуществления единой хозяйственной деятельности и достижения единой цели государства у государственных организаций возникают свои, частные цели, не противоположные общей цели государства, а, напротив, из нее проистекающие. А.В. Венедиктов писал, что механизм товарного хозяйства требует, во-первых, персонифицированного товаровладельца, а во-вторых - допускает выступление одного и того лее хозяйствующего субъекта (государства) в разных лицах (государственных организациях) [[63]](#footnote-63). Таким образом, советской правовой доктриной допускалось существование производных целей и интересов (подобно производным вещным правам). Учитывая, что, как указывалось выше, государственными организациями признавались как хозяйствующие субъекты, так и органы власти, вывод о наличии производных целей и интересов в полной мере применим к органам власти - юридическим лицам.

Подводя итог, следует указать следующее. Органы местного самоуправления могут являться юридическими лицами в тех случаях, когда наличие атрибутов юридического лица - определенной степени самостоятельности, имущественной обособленности, организационного единства и выступление в правоотношениях от своего имени - послужит наиболее эффективной организации деятельности этих органов, а также когда такие органы выступают в интересах муниципального образования от своего имени.

На уровне как муниципального, так и гражданского права остается открытым вопрос о степени дробности структурных подразделений, обладающих статусом юридического лица. Однако, этот вопрос в рамках муниципального или гражданского права не должен - и не может - разрешаться. Помимо подвергнутых выше критическому анализу высказываний о том, что юридическим лицом не может быть составная часть какого-то целого[[64]](#footnote-64), ни в законодательстве, ни в доктрине не известны основания не считать организационно единой структурную часть какой-то системы, в частности - системы органов местного самоуправления муниципального образования. Следовательно, этот вопрос должен разрешаться исходя из потребностей организации наиболее эффективного функционирования всей системы органов местного самоуправления муниципального образования. Определяя, наделять ли ту или иную структурную единицу системы органов местного самоуправления достаточной степенью организационного единства, а, следовательно - обособленности от других структурных единиц, следует руководствоваться тем, насколько это будет способствовать, во-первых, выполнению ее основных функций, а во-вторых, ее собственному нормальному функционированию.

## 2.2 Проблемы определения правового режима имущества, находящегося в муниципальной собственности

Право муниципальной собственности как институт гражданского права России впервые был введен Гражданским кодексом 1922 года, а в перечне форм собственности муниципальная собственность рассматривалась как разновидность государственной собственности и самостоятельного значения не имела. По сути, муниципальная собственность рассматривалась как государственная, но переданная в непосредственное владение местным Советам. В России до 1917 года законодательство также признавало существование муниципалитетов и муниципальной собственности. В начале XX столетия муниципальная собственность уже приносила значительные доходы, составляющие в среднем 15 - 20% городского бюджета, в России она имела тенденцию к быстрому росту, в известной мере сохранившуюся в первые годы советской власти. Сразу после революции муниципалитеты и муниципальная собственность не были полностью ликвидированы.

Конституция СССР (1936 г), Гражданский кодекс РСФСР (1964 г) не закрепили понятия муниципальной собственности и права муниципальной собственности. Что касается определения понятия права муниципальной собственности, то необходимо отметить, что оно недостаточно рассмотрено ведущими учеными. Однако из ряда представленных ниже определений можно сделать определенные выводы в отношении существования права муниципальной собственности.

По мнению Н.С. Бондаря, С.А. Зинченко, "право муниципальной собственности нельзя охарактеризовать как элементарное, простое: оно носит системный характер"[[65]](#footnote-65). Они рассматривают данное право через четыре уровня его развития, где Советы, администрации и созданные ими органы как представительные органы власти непосредственно через население путем проведения референдума или через иные территориальные формы демократии осуществляют правомочия распоряжения и управления муниципальной собственностью, то есть рассматриваемое право они представляют как целостную систему, которая носит системный характер.

Ю.К. Толстой, обращаясь к содержанию права муниципальной собственности, отмечает, что оно полностью приложимо к общему определению права собственности как субъективного права[[66]](#footnote-66).

Рассматривая содержание отношений, подлежащих регулированию нормами объективного и субъективного права собственности, Г.Н. Чеботарев определяет "право муниципальной собственности в объективном смысле как институт отрасли муниципального права, охватывающий систему норм права, регулирующих отношения присвоенности имущества муниципальному образованию и отчужденности от этого имущества всех других лиц". Право муниципальной собственности, по его же мнению, в субъективном смысле обозначает "юридически обеспеченное господство муниципального образования над имуществом, которое выражается во владении, пользовании, распоряжении им и устранении всех иных лиц от вмешательства в такое господство"[[67]](#footnote-67).

Современное развитие права муниципальной собственности берет свое начало с Закона РСФСР от 24 декабря 1990 года "О собственности в РСФСР". Ныне он утратил силу. Согласно этому Закону муниципальная собственность представлялась как соединение собственности административно-территориальных образований низшего уровня (городов, районов, поселков и т.д.) и собственности органов территориального общественного самоуправления. В этом нормативном документе законодатель также впервые установил объектный состав муниципального имущества. Применить на практике положения данного Закона представлялось достаточно сложным в связи с отсутствием норм, позволяющих его реализовать. В частности, не был решен вопрос о субъекте управления муниципальной собственностью. В соответствии со ст.23 Закона распоряжение и управление муниципальной собственностью призваны были осуществлять соответствующие местные Советы народных депутатов и органы местного самоуправления. При этом компетенция названных органов не разграничивалась и не определялась. О неполноценности регулирования этим Законом рассматриваемых отношений также свидетельствовало то, что вопросам муниципальной собственности в Законе посвящены лишь четыре статьи.

В 1991 году принимаются Основы гражданского законодательства, в которых муниципальная собственность осталась безымянной, в пункте 1 ст.44 лишь сказано - "имущество может находиться в собственности гражданина, юридического лица, государства. Правила настоящих Основ о собственности государства применяются соответственно к собственности автономных образований и административно-территориальных образований, если законодательными актами не установлено иное"[[68]](#footnote-68).

Далее институт муниципальной собственности получил свое закрепление в Законе РФ "О местном самоуправлении в РФ" от 6 июля 1991 года. Ныне он также утратил силу. Этим законом устанавливалось, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории. Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью должно осуществляться в интересах населения.

27 декабря 1991 года Верховный Совет РСФСР принял Постановление N 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"[[69]](#footnote-69).

По нашему мнению, это Постановление было одним из наиболее существенных документов на этапе становления права муниципальной собственности. Этим документом до настоящего времени руководствуются муниципальные органы в определении состава муниципального имущества. Постановление разграничило государственную собственность на три самостоятельных вида:

объекты, относящиеся исключительно к федеральной собственности;

объекты, относящиеся к федеральной собственности, которые могут передаваться в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

объекты, относящиеся к муниципальной собственности.

В приложении N 3 к этому Постановлению содержался перечень объектов, относящихся к муниципальной собственности и подлежащих передаче в муниципальную собственность городов и районов. Так, из объектов недвижимости в муниципальную собственность передавались жилищный и нежилой фонд, находящийся в управлении местной администрации, в том числе здания и строения, ранее переданные ими в ведение (на баланс) другим юридическим лицам, а также встроенно-пристроенные нежилые помещения, построенные за счет 5 - и 7 - процентных отчислений на строительство объектов социально-культурного и бытового назначения; объекты инженерной инфраструктуры городов (за исключением входящих в состав имущества предприятий), городского пассажирского транспорта (включая метрополитен), внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт указанных объектов; жилищно-эксплуатационные предприятия и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие объекты, перечисленные в данном приложении.

К муниципальной собственности относятся, согласно этому приложению, объекты государственной собственности, находящиеся в ведении органов государственной власти и управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов, находящиеся на территории соответствующих городов:

предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

оптово-складские мощности, предприятия и подразделения производственно-технической комплектации, необходимые для обеспечения товарооборота и объемов услуг указанных предприятий;

учреждения и объекты здравоохранения (кроме областных больниц и диспансеров), народного образования (кроме спецшкол для детей, страдающих хроническими заболеваниями), культуры и спорта (п.2 приложения N 3).

Предприятия и объекты общественного питания, учреждения народного образования, здравоохранения, культуры и спорта, находящиеся в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (п.3), а также предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, находящиеся в ведении министерств, ведомств, государственных предприятий (кроме закрытой сети) (п.4 приложения N 3), относятся также к муниципальной собственности.

Однако процедура передачи части государственного имущества в муниципальную собственность в данном Постановлении отсутствовала.

В связи с этим своим распоряжением от 18 марта 1992 г. № 114-рп Президент Российской Федерации утвердил Положение "Об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности" (утратило силу в связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 12 июня 2006 г. № 603). В нем был определен сложный порядок составления и утверждения перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность. Этим распоряжением было положено начало процессу пообъектной передачи государственного имущества в муниципальную собственность, был установлен порядок составления и утверждения перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность, а также порядок оформления прав собственности в соответствующем реестре муниципальной собственности.

Порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную был упрощен Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2265 "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации"[[70]](#footnote-70), распоряжением Госкомимущества от 5 февраля 1993 г. № 217-р "Об упорядочении процесса учета и разграничения прав собственности на нежилые помещения"[[71]](#footnote-71). Согласно этим документам органам местного самоуправления было предоставлено право самостоятельного утверждения перечня объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность, руководствуясь Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года.

Перечень объектов муниципальной собственности устанавливает сегодня статья 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (это достаточно подробный перечень, в котором перечислено имущество, находящееся в собственности поселений, муниципальных районов, городских округов). В то же время необходимо отметить, что муниципальные образования различаются между собой, и это должно учитываться в том числе и в рамках регламентации отношений муниципальной собственности. В соответствии с пунктом 3 статьи 6 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Как отмечено в этой связи в одном из определений Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, "таким образом, федеральным законодательством определены особенности местного самоуправления в городах федерального значения с учетом их особого статуса".

Согласно Положению " О порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью городского округа Самара", утвержденному Постановлением Самарской городской Думы от 30 мая 2004 г. № 154[[72]](#footnote-72), определено имущество, находящееся в муниципальной собственности городского округа Самара. К нему относятся:

земли, приобретенные или переданные в муниципальную собственность в установленном порядке;

средства городского бюджета, целевых внебюджетных фондов, ценные бумаги, иные активы кредитно-финансовой сферы;

имущество, закрепленное за городскими муниципальными предприятиями, учреждениями; принадлежащие городу акции (доли, паи) в уставных капиталах организаций (хозяйственных обществ и товариществ);

принадлежащие городу культурные ценности;

имущество городского самоуправления;

городской муниципальный жилищный фонд;

иное движимое и недвижимое имущество, вошедшее в состав городской собственности на основаниях, не противоречащих законодательству.

Таким образом, федеральное законодательство, правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные акты органов местного самоуправления (уставы, положения о местном самоуправлении) регулируют отношения по составу и формированию экономической основы местного самоуправления.

В ст.9 Европейской хартии местного самоуправления[[73]](#footnote-73) установлено:

органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом;

по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом;

финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;

защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

Указанные положения Европейской хартии местного самоуправления можно рассматривать в качестве общих принципов, которые должны определять финансово-экономическую политику любого демократического государства применительно к местным органам власти, получая отражение в его законодательстве.

Вместе с тем, по мнению Е.М. Андреевой, "аксиомой является тот факт, что любой принцип до тех пор останется лишь "голым" принципом, пока он не будет подкреплен экономическим содержанием. Поэтому очевидно, что органы местного самоуправления будут самостоятельны на деле только в случае закрепления материальных гарантий их самостоятельности. Такими экономическими гарантиями в общей теории местного самоуправления признаны закрепленные в законе источники поступления денежных средств (муниципальные налоги и сборы), а также наличие муниципальной собственности и права органов местного самоуправления свободно управлять ею и соответственно получать доходы от ее использования"[[74]](#footnote-74).

Итак, содержание права собственности составляют принадлежащие собственнику правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Согласно ст.215 ГК Российской Федерации муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Муниципальное имущество делится на две части:

1) имущество, находящееся в муниципальной собственности и закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение;

2) средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, которые составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования (п.3 ст.215 ГК Российской Федерации).

Такое разделение муниципального имущества имеет значение прежде всего для обоснования раздельной имущественной ответственности муниципального образования и созданных им юридических лиц по их долгам.

По мнению И.В. Матанцева, "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". Е.А. Илюхина предлагает дифференцировать муниципальное имущество по трем группам. Во-первых, это объекты муниципальной собственности, непосредственно управляемые собственником. К этой группе следует отнести средства местных бюджетов и внебюджетных фондов, а также иное муниципальное имущество, закрепленное во владение, пользование и распоряжение за органами местного самоуправления, т.е. муниципальную казну (абзац 2 пункта 3 ст.215 ГК Российской Федерации).

Во-вторых, это социально-экономическая система города, т.е. унитарные предприятия, которым имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения (ст.294 ГК РФ). Такое владение имеет ограничения по сравнению с правом собственности.

Отдельные авторы предлагают отнести к муниципальной собственности (исходя из новых принципов формирования публичной собственности в соответствии с ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) имущество: необходимое для осуществления полномочий органов местного самоуправления; необходимое для осуществления деятельности муниципальных учреждений; имущество, приватизация которого запрещена.

Как было отмечено, муниципальная собственность появилась путем выделения из государственной. Образование муниципальной собственности на имущество происходило на основании тех нормативных документов, которые были перечислены выше.

При этом российское законодательство, ученые, определяя общие для всех участников имущественного оборота правила, относящиеся к праву собственности, вместе с тем выделяют и особенности муниципальной собственности.

Как отмечают А.Н. Рябцев и Е.Г. Анимица, "муниципальная собственность представляет собой самый крупный имущественный комплекс на территории муниципального образования. Материальная основа муниципальной собственности - земля, жилые и нежилые здания, объекты транспорта и коммуникаций, здравоохранения, образования, различные производства, ориентированные на удовлетворение местных потребностей. Однако сегодняшняя структура всех этих комплексов такова, что они являются не столько капиталообразующими, сколько капиталопоглощающими комплексами"[[75]](#footnote-75).

Выделяя особенности муниципальной собственности, М.А. Овакимян также отмечает, что муниципальная собственность близка к государственной собственности, с одной стороны, и к частной собственности, с другой стороны, образуя некий "коридор свободы" муниципального управления. В то же время она не является и смешанной формой собственности[[76]](#footnote-76).

К особенностям, по мнению Н.А. Модина, можно отнести и то, что как собственники своего имущества муниципальные образования независимы друг от друга и выступают в гражданских правоотношениях в качестве вполне самостоятельных, равноправных и имущественно обособленных субъектов[[77]](#footnote-77).

Муниципальная собственность, начавшая с недавнего времени формироваться в муниципальных образованиях России, еще не приобрела законченной формы, сам процесс ее формирования находится в постоянном движении и совершенствовании. Муниципальная собственность, являясь формой публичной собственности, выступает средством социальной защиты населения муниципального образования, она позволяет обеспечить определенные социальные потребности людей и способствовать достойному существованию отдельным, слабо защищенным слоям населения. А это один из самых важных аргументов в пользу необходимости формирования муниципальной собственности. Но способы формирования ее не до конца на сегодня изучены юридической теорией и практикой.

Прежде чем непосредственно обратиться к способам формирования муниципальной собственности, рассмотрим общепринятые в юридической теории основания и способы приобретения права собственности.

Как и всякое правоотношение, правоотношения собственности возникают на основании определенных юридических фактов, которые обычно рассматриваются в качестве оснований возникновения права собственности. Статья 218 ГК Российской Федерации посвящена основаниям приобретения права собственности, однако она не содержит исчерпывающего перечня оснований и полной их классификации. Основания приобретения права собственности классифицируются на общегражданские и специальные способы возникновения права собственности.

Со времен римского права все способы возникновения права собственности принято подразделять на первоначальные и производные. Как отмечает Л.В. Щенникова, "к первоначальным способам возникновения права собственности относили случаи, когда право собственности на имущество устанавливается впервые либо помимо воли прежнего собственника. К производным - случаи возникновения права собственника у приобретателя по воле предшествующего собственника и с согласия самого приобретателя. Смысл и практическое значение этой классификации выражались известным римским принципом: "никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам"[[78]](#footnote-78).

По мнению Е.А. Суханова, различие первоначальных и производных способов приобретения права собственности делает возможным различие понятий "основания возникновения права собственности" (т.е. титулов собственности, или правопорождающих юридических фактов) и "способы приобретения права собственности" (т.е. правоотношений, возникающих на основе соответствующих юридических фактов) [[79]](#footnote-79). Таким образом, различие первоначальных и производных способов приобретения права собственности сводится, по его мнению, к отсутствию или наличию правопреемства, то есть преемства прав и обязанностей владельцев вещи. Также он отмечает, что "многие способы возникновения права собственности могут применяться любыми субъектами гражданского права (например, различные сделки). Имеются, однако, и специальные способы возникновения этого права, которые используются лишь строго определенными субъектами. Так, реквизиция, конфискация, национализация могут служить основанием возникновения только государственной собственности, а сбор налогов и пошлин - также и муниципальной собственности, ибо для всех других собственников они являются способами прекращения их права на соответствующее имущество".

Что касается оснований возникновения муниципальной собственности, то источники ее формирования различны. Их можно условно разделить на две группы: общегражданские способы и способы, на основании которых может возникнуть только муниципальная собственность, т.е. специфические (специальные) способы формирования муниципальной собственности.

Общими для всех форм собственности, в том числе и для муниципальной, являются такие основания, как прибыль муниципальных предприятий, учреждений и организаций. И, кроме того, имущество, полученное по сделкам, в том числе поступления от сдачи муниципального имущества в аренду, и многие другие способы.

## 2.3 Проблемы правового регулирования муниципальной собственности

В регулировании экономического развития территории местное сообщество решает множество вопросов обеспечения своей жизнедеятельности. Проблема заключается в том, что на сегодня у органов местного самоуправления обязательств примерно в три раза больше, чем финансовых возможностей. Однако для решения хозяйственных задач необходимо стабильное финансовое благополучие муниципального образования. В регулировании финансового благополучия отводится ведущая роль объектам муниципальной собственности.

Гражданский кодекс РФ (далее ГК РФ) в статье 215 не дает определения понятия муниципального имущества, а лишь констатирует то, что имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью[[80]](#footnote-80).

В Федеральном законе РФ от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (ст.29) также отсутствовало понятие муниципальной собственности и только определялся ее основной состав[[81]](#footnote-81).

Ничего нового не внес в понятие муниципальной собственности и Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (далее - Закон о местном самоуправлении). Однако более подробно определяются объекты муниципального имущества, которые могут находиться в собственности поселений (ст.50). Это новое в муниципальном праве. Надо отметить, что это хорошо, когда определен состав муниципальный собственности под полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления.

Если говорить о праве собственности муниципалитета как публичного образования, то приобретение такого права муниципальными образованиями происходит в первую очередь при наделении муниципалитетов полномочиями в законодательном порядке. И это регулируется не гражданским законодательством, а публичным правом. И только после наделения полномочиями определяется объектный состав муниципальной собственности. Как уже сказано выше само муниципальное образование, как и государство, не обладает правом собственности. Правом собственности обладают исключительно органы местного самоуправления в соответствии с определенными в законодательном порядке полномочиями. И не все, а только исполнительно-распорядительный орган. Представительный же орган таким правом не обладает.

Состав имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, определяется компетенцией муниципальных образований и необходимостью создания условий для деятельности органов местного самоуправления.

Компетенция муниципальных образований складывается из вопросов местного значения, отнесенных к таковым Законом о местном самоуправлении, и отдельных государственных полномочий, осуществление которых возложено на органы местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Формулировки вопросов местного значения предусматривают различные способы их решения органами местного самоуправления. В одних случаях органы местного самоуправления обеспечивают предоставление услуг населению посредством создания необходимых для этого муниципальных предприятий и учреждений. В других случаях органы местного самоуправления организуют представление указанных услуг, что возможно осуществить как через организации, находящиеся в муниципальной собственности, так и через другие хозяйствующие субъекты. В ряде случаев органам местного самоуправления предписывается создание условий для предоставления определенных услуг населению, то есть их деятельность должна быть направлена на развитие необходимой инфраструктуры, находящейся в иных формах собственности. В зависимости от этого решается вопрос о возможности нахождения тех или иных объектов имущества в муниципальной собственности. Однако в новом законе о местном самоуправлении не обусловлен порядок исполнения других полномочий органами местного самоуправления и наделения их дополнительным имуществом для реализации этих и других полномочий. Говоря о собственнике муниципального имущества, необходимо выделить и население местного сообщества, его участие в гражданских правоотношениях.

Конституция Российской Федерации в п.1 ст.130 рассматривает население как самостоятельный субъект права муниципальной собственности в решении вопросов местного значения. В старом законе о местном самоуправлении от 28 августа 1995 года (ст.29) в качестве собственника муниципального имущества рассматривалось и население. Новый же закон о местном самоуправлении право владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом от имени муниципального образования возлагает на органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ (ст.51). Прямо закон не указывает в качестве субъекта права муниципальной собственности население, но в то же время это право должно соответствовать Конституции РФ.

Между тем ни один из нормативных актов не определяет форму владения, пользования и распоряжения населением муниципальной собственностью.

Хотя ГК РФ в гл.3 и предусматривает способность граждан (физических лиц) иметь гражданские права и нести обязанность, но такое право, прежде всего, относится к личным имущественным и неимущественным правам гражданина. Такие выводы вытекают из положений ст.8 ГК РФ, которая делает ссылки на основания возникновения гражданских прав и обязанностей. В соответствии с данной нормой закона гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя не предусмотрены законом или таковыми актами, но в силу общих начал смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности. Следовательно, на основании закона о местном самоуправлении население муниципального образования можно признать субъектом гражданского права в силу закона. Что касается иных правовых актов, то таковыми являются законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований. В них и должна быть четко прописана роль населения как собственника муниципального имущества и участника гражданских правоотношений.

Несмотря на то, что объекты муниципальной собственности определены во многих нормативных правовых актах, все же нормы по разграничению права собственности на объекты культуры отсутствует.

Порядок отнесения объектов к памятникам истории и культуры республиканского и местного значения установлен ст.18 Закона РФ от 15 декабря 1978 года "Об охране и использовании памятников истории и культуры".

25 июня 2002 года Президент РФ подписал Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"[[82]](#footnote-82). Этот Закон призван разрешить многочисленные споры, связанные с памятниками истории и культуры.

Преамбула Закона определяет, что государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Заметим, что данное право собственности принадлежит не муниципальным образованиям на территории, которых располагаются объекты культурных ценностей, а Российской Федерации и субъектам Российской Федерации. При этом государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) объявлена в качестве одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации.

Несомненным достоинством Закона является легальное определение объектов культурного наследия. К ним отнесены, в частности, объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры. Все объекты культурного наследия Закон подразделяет на памятники (в частности, мемориальные квартиры, церкви, произведения монументального искусства), ансамбли (например, произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства) и достопримечательные места (памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов на территории России, историческими, военными событиями).

В Законе конкретизированы полномочия Российской Федерации, субъектов РФ, в том числе и муниципальных образований в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Вместе с тем Закон оставил нерешенным ряд вопросов и проблем, связанных с охраной объектов культурного наследия. Большинство этих проблем носят комплексный характер, сочетая в себе вопросы гражданского, конституционного, бюджетного права[[83]](#footnote-83).

Наиболее болезненной проблемой следует считать отсутствие до настоящего времени четкого механизма разграничения государственной собственности на объекты культурного наследия между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Несмотря на то, что отношения собственности являются, по сути, гражданско-правовыми, сам механизм разграничения этой собственности носит ярко выраженный административный характер. Без ясного ответа на вопрос о том, кому что принадлежит, невозможна постановка вопроса о том, кто отвечает за сохранность собственности, невозможны эффективные управленческие решения.

Теперь многие объекты необходимо из собственности муниципального района передать вновь образованным муниципальным образованиям. Кроме того, муниципалитеты обязаны обеспечить безвозмездную передачу в федеральную собственность субъектов РФ, находящегося в муниципальной собственности имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, в соответствии с разграничением полномочий, установленным названными выше и другими федеральными законами. До 01.01.2009 г. произвести отчуждение или перепрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности, не соответствующего указанным выше перечням и не переданного в государственную собственность. В остатке муниципального района останется примерно 3% объектов муниципальной собственности.

Как указано в Законе о местном самоуправлении, отчуждение муниципального имущества производится безвозмездно, и осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации.

Избавляться от муниципальной собственности району диктует новый закон о местном самоуправлении, согласно которому к 2009 году у администрации муниципального района в управлении должны остаться только помещения, необходимые для осуществления своих полномочий, и здания, где располагаются социальные объекты - школы, больницы и т.д. Все остальное будет продаваться с аукционов.

При обсуждении этого вопроса на заседании районного Совета депутатов звучали мнения о продаже зданий постепенно, а не всех вместе. И, на наш взгляд, такой подход депутатов правильный. Чем больше в муниципальном районе останется объектов муниципальной собственности, тем стабильнее будет их экономический потенциал.

В связи с предстоящей приватизацией муниципальной собственности большую обеспокоенность проявляют многочисленные арендаторы. Многие из них вложили немалые средства в ремонт и реконструкцию помещений, повысив тем самым их рыночную стоимость. Однако действующее законодательство не дает им никаких преимуществ при выкупе приватизируемых объектов. Согласно закону, приватизируемый объект должен выставляться на открытый конкурс - кто больше заплатит, тот его и получит.

Необходимо также отметить слабую сторону Закона о местном самоуправлении в определении полномочий и наделения муниципалитетов объектами муниципальной собственности. Муниципальные образования имеют разные весовые экономические категории. Например, крупные города областного значения, отнесенные к муниципальным образованиям наряду с сельскими, не могут иметь одинаковые экономические возможности. И от этого исполнение возложенных Законом о местном самоуправлении обязанностей в одинаковой мере такими разноуровневыми по экономическим показателям образованиями невозможно. А задачи практически Закон определил единые для всех муниципалитетов. Для обеспечения исполнения полномочий органами местного самоуправления необходимо выполнить большой объем работы по разграничению имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями. Опыт передачи имущества из государственной собственности в муниципальную и из муниципальной в государственную в Самарской области показал, что при этом возникают дополнительные финансовые издержки на перерегистрацию учредительных документов организаций и учреждений, объектов недвижимости, а также лицензирование учреждений.

В связи с отсутствием в законодательстве приемлемого правового регулирования общей долевой собственности муниципальных образований и правил учреждения организаций на основе общей долевой собственности муниципальных образований возникают затруднения при передаче в муниципальную собственность сетей и предприятий электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, обслуживающих территории нескольких муниципальных районов или поселений.

Разграничение права собственности на автомобильные дороги между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями показывает, что существующая классификация автомобильных дорог не отвечает принципам разграничения полномочий между органами публичной власти, положенным в основу Закона о местном самоуправлении.

До сих пор не оформляется право собственности муниципальных образований на природные и водные ресурсы, леса, на муниципальные земли, в связи с неудовлетворительным регулированием порядка разграничения государственной собственности на землю.

Не установлен порядок разграничения собственности на землю между муниципальными районами и входящими в их состав муниципальными образованиями.

Правительству Российской Федерации необходимо срочно принять меры по разработке и утверждению порядка разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Анализ перечня вопросов местного значения муниципальных образований и сопоставление с перечнем имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований для обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, показывает, что указанные перечни требуется расширить и привести в соответствие друг с другом. В связи с указанным представляется необходимым принять закон "О муниципальной собственности".

## Заключение

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

1. Орган местного самоуправления в первом понимании этого выражения представляет собой неовеществленную систему прав, обязанностей и полномочий, существующую форме нормативного акта компетентного органа местного самоуправления. Такой орган может существовать и в отрыве от конкретного людского наполнения, хотя такое положение может рассматриваться только как временное. Нормальной же формой существования органа местного самоуправления в первом модусе может считаться только существование в единстве со вторым модусом, то есть с конкретным людским наполнением. Именно в первом своем модусе органы местного самоуправления выступают при выполнении своих публично-правовых функций, а так же при выступлении в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования в соответствии со ст.125 ГК РФ.

2. Второе понимание органа местного самоуправления представляет собой организацию. Орган местного самоуправления, являющийся организацией, должен признаваться юридическим лицом во всех случаях, когда условия его деятельности, как по осуществлению основных функций, так и по поддержанию и развитию собственного существования, обуславливают необходимость наличия в его существовании признаков юридического лица. Возможность наличия признака организационного единства представляется в достаточной степени очевидной. Предлагается изложить ч.1 ст.41 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в следующей редакции: "Органы местного самоуправления и их структурные подразделения, являющиеся коллегиальными, могут являться юридическими лицами в соответствии с положениями об этих органах либо структурных подразделениях".

3. Авторы же, отрицающие имущественную обособленность органов местного самоуправления, а также выступление в гражданских правоотношениях от своего имени, по нашему мнению, допускают некоторую непоследовательность в своих рассуждениях. Во-первых, необоснованно смешивается имущество, непосредственно используемое органом местного самоуправления для выполнения своих основных функций либо для поддержания и развития своего существования, с одной стороны, и имущество, в отношении которого у органа местного самоуправления существуют правомочия по распоряжению им от имени муниципального образования. Имущественная обособленность возможна только в отношении первой группы имущества. Во-вторых, выступление в гражданском обороте от своего имени предполагает наличие собственного интереса, отличного от интереса самого муниципального образования. Интерес органа местного самоуправления заключается в поддержании и развитии уровня его существования. Также интерес органа местного самоуправления может быть обусловлен участием в гражданских правоотношениях от собственного имени, но при выполнении публичных функций.

4. К органам местного самоуправления не применима в полной мере организационно-правовая форма учреждения. Специфика организационно-правовой формы органов местного самоуправления обусловлена сочетанием осуществляемых ими публично-правовых и частно-правовых функций. Однако, до введения в законодательство соответствующей организационно-правовой формы, нормы об учреждениях могут применяться к органам местного самоуправления по аналогии с учетом того, что последние осуществляют властные и управленческие функции публичного характера, действуют исключительно в системе с иными органами местного самоуправления, могут осуществлять деятельность по извлечению прибыли, если такая прибыль направляется этим же или иным органом местного самоуправления на выполнение общих функций таких органов по управлению жизнедеятельностью муниципального образования.

5. Полагаем, что органы местного самоуправления должны действовать на основании положений о них, в которых должна содержаться как констатация их инкорпорированности, так и подробности их корпоративного статуса. В тех случаях, когда в пределах одного муниципального образования действуют несколько подобных органов местного самоуправления - юридических лиц, их учредительным документом может быть общее положение. Указанные учредительные документы и вносимые в них изменения должны подлежать государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей". Предлагается ч.3 ст.41 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" изложить в следующей редакции: "Органы местного самоуправления и их структурные подразделения, являющиеся юридическими лицами, действуют на основании положений о них, либо общих положений для юридических лиц одного типа, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с действующим законодательством".

6. Кроме того, необходима разработка Минрегионом России и Минэкономразвития России с участием заинтересованных министерств и ведомств методических рекомендаций (отраслевых нормативно-правовых актов) для отнесения объектов имущества, с учетом их целевого назначения и на основании установления определенного комплекса критериев (признаков), к тому или иному виду публичной собственности, а также собственности муниципальных образований разного типа.

7. Положения Федерального закона № 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" требуют принятия специального федерального закона, устанавливающего особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества. Этот федеральный закон должен быть разработан с учетом практики формирования муниципального имущества и повышения эффективности его использования в переходный период.

## Библиографический список

Нормативно-правовые акты

1. Местного самоуправления [Текст]: [Европейская Хартия совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 36. - Ст.4466.
2. Конституция Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. от 12.12.1993 г. // Российская газета. - 1993. - № 237.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [Текст]: [Федеральный закон № 51-ФЗ, принят 30.11.1994 г., по состоянию на 30.12.2008] // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. - Ст.3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) [Текст]: [Федеральный закон № 14-ФЗ, принят 25.12.1996 г., по состоянию на 14.07.2008] // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 5. - Ст.410.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) [Текст]: [Федеральный закон № 146-ФЗ, принят 26.11.2001 г., по состоянию на 30.06.2008] // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 49. - Ст.4552.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: [Федеральный закон № 138-ФЗ, принят 14.11.2002 г., по состоянию на 25.11.2008] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 46. - Ст.4532.
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: [Федеральный закон № 95-ФЗ, принят 24.07.2002 г., по состоянию на 03.12.2008] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 30. - Ст.3012.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) [Текст]: [Федеральный закон № 146-ФЗ, принят 31.07.1998 г., по состоянию на 26.11.2008] // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 31. - Ст.3824.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: [Федеральный закон № 131-ФЗ, принят 06.10.2003 г., по состоянию на 25.12.2008] // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст.3822.
10. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации [Текст]: [Федеральный закон № 73-ФЗ, принят 25.06.2002 г., по состоянию на 23.07.2008] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 26. - Ст.2519.
11. О некоммерческих организациях [Текст]: [Федеральный закон № 7-ФЗ, принят 12.01.1996 г., по состоянию на 24.07.2008] // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 3. - Ст.145.
12. О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: [Указ Президента РФ № 2265, от 22.12.1993 г.] // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 52. - Ст.5071.
13. О министерстве финансов Российской Федерации [Текст]: [Постановление Правительства РФ № 329, от 30.06.2004 г., по состоянию на 07.11.2008] // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31. - Ст.3258.
14. 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 [Текст]: [Постановление ВС РФ № 3020-1, принят 27.12.1991 г., по состоянию на 24.12.1993] // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1992. - № 3. - Ст.89.
15. О порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью городского округа Самара [Текст]: [Постановление Самарской Городской Думы № 154, от 30.05.2002 г., по состоянию на 26.06.2008] // Самарская газета. - 2002. - № 106. - С. 19.
16. Об упорядочении процесса учета и разграничения прав собственности на нежилые помещения [Текст]: [Распоряжение Госкомимущества РФ № 217-р, от 05.02.1993 г., по состоянию на 17.05.1993] // Закон. - 1999. - № 4. - С.27.

Научная и учебная литература

1. Абидова Ю.М. К вопросу об определении объектов муниципальной собственности в условиях нового этапа реформирования системы местного самоуправления в России [Текст] // "Черные дыры" в российском законодательстве. - 2006. - № 4. - С.25.
2. Административно-государственное управление: Учебное пособие [Текст] / Отв. ред. Глазунова Н.И. - М., Норма. 2004. - 476 с.
3. Амирбеков К. Юридическая ответственность муниципальных образований и прокурорский надзор [Текст] // Право и Жизнь. - 2000. - № 31. - С.24.
4. Андреева Е.М. Становление права муниципальной собственности в Российской Федерации [Текст] // Государство и право. - 2001. - № 3. - С.31.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. [Текст] - М., Инфра-М. 2005. - 632 с.
6. Баженова О.И. Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции [Текст] // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2008. - № 2. - С.22.
7. Берг О.В. Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. - 2001. - № 2. - С.35.
8. Берг О.В. Субъекты муниципального и гражданского права [Текст] // Законность. - 2003. - № 2. - С.15.
9. Беседина А.С. Компетенция представительных органов местного самоуправления по установлению межбюджетных отношений [Текст] // Гражданин и право. - 2006. - № 6. - С.27.
10. Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности [Текст] // Государство и право. - 2006. - № 3. - С.89.
11. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России [Текст] - М., Норма. 2008. - 538 с.
12. Брагинский М.И. Участие органов исполнительной власти в отношениях, регулируемых гражданским законодательством [Текст] // Адвокат. - 2001. - № 7. - С.17.
13. Васильев В.И. Организационно-правовые проблемы местного самоуправления [Текст] // Журнал российского права. - 2008. - № 11. - С. 19.
14. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. [Текст] - М., Юридическая литература. 1948. - 536 с.
15. Вобленко С.В. Вобленко Н.А., Говоренкова Т.М., Огнев Г.Г. Основы муниципальной деятельности [Текст] - Обнинск., ЗАО "Институт муниципального управления". 1991. - 476 с.
16. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т.2 [Текст] / Под ред. Козбаненко В.А. - М., Статут. 2002. - 528 с.
17. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т.3. [Текст] - М., Статут. 2005. - 536 с.
18. Гражданское право. Учебник. Часть 1. [Текст] / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. - М., Проспект. 2008. - 802 с.
19. Гражданское право. Часть первая. Учебник [Текст] / Под ред. Калпина А.Г., Масляева А.И. - М., Юрист. 2007. - 672 с.
20. Гражданское право России. Курс лекций Ч.1. [Текст] / Под. ред. Садикова О.Н. - М., Норма. 2004. - 468 с.
21. Елисеева С.В. К вопросу о разграничении государственного контроля и вмешательства в сфере местного самоуправления [Текст] // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 19. - С.27.
22. Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права [Текст] // Журнал российского права. - 2008. - № 6. - С.32.
23. Кожевников А., Саначев И. Быть или не быть местному самоуправлению в Приморском крае? [Текст] // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - 1998. - № 1. - С.111.
24. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное [Текст] // Государство и право. - 2003. - № 1. - С.23.
25. Козлов Р.А. Демократические принципы организации и деятельности органов местного самоуправления в решениях органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 5. - С.22.
26. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный). [Текст] / Под ред. Садикова О.Н. - М., Инфра-М. 2008. - 864 с.
27. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть первая) [Текст] / Под ред. Абопой Т.Е., Кабалкина А.Ю. - М., Юрайт. 2008. - 832 с.
28. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) [Текст] / Под ред. Гришаева С.П., Эрделевского А.М. - М., ГроссМедиа. 2006. - 806 с.
29. Латинские юридические изречения [Текст] / Сост. Темпов Е.И. - М., Экзамен. 2003. - 612 с.
30. Латышев С.Н. К вопросу об организационной обособленности местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2008. - № 2. - С. 19.
31. Михеева Л.Ю. Общие положения об опеке и попечительстве [Текст] // Юридический мир. - 2008. - № 9. - С.31.
32. Михеева Л.Ю. Практика доверительного управления недвижимостью, относящейся к государственной или муниципальной собственности [Текст] // Имущественные отношения в РФ. - 2006. - № 12. - С.36.
33. Модин Н. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления [Текст] // Российская юстиция. - 2002. - № 3. - С.23-24.
34. Модин Н.А. Муниципальная собственность: проблемы правового регулирования [Текст] // Российская юстиция. - 2006. - № 7. - С.29.
35. Овакимян М.А. Муниципальная собственность в системе рыночных отношений: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. [Текст] - Ростов-на-Дону., 2000. - 42 с.
36. Осавелюк А. Понятие и система государственный органов [Текст] // Журнал российского права. - 2008. - № 8. - С.21-24.
37. Парфенов И.А. Управление холдингом в нефтегазовом комплексе (правовые аспекты). [Текст] - М., Юнити. 2006. - 432 с.
38. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели [Текст] - М., Статут. 2007. - 418 с.
39. Санжалов О. К вопросу о местной казне [Текст] // Хозяйство и право. - 1999. - № 4. - С.91.
40. Сурков Д. Регистрация уставов муниципальных образований [Текст] // Законность. - 2007. - № 1. - С.24.
41. Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности [Текст] // Хозяйство и право. - 1998. - № 6. - С.4.
42. Толстой Ю.К. К разработке теории юридического лица на современном этапе [Текст] // Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. - М., Городец. 2000. - 586 с.
43. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество [Текст] // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 15. - С.27.
44. Уваров А. О правовых основах создания и управления муниципальной собственностью [Текст] // Муниципальное право. - 2008. - № 10. - С.22.
45. Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления [Текст] // Журнал российского права. - 2003. - № 5. - С.17-19.
46. Фаминцев И., Макарова Е. Муниципалы хотят зарабатывать, а не проедать [Текст] // Бизнес-адвокат. - 2008. - № 24. - С.13.
47. Чеботарев Г.Н. Муниципальное право РФ: Учебно-методический комплекс. [Текст] - Тюмень., Изд-во ТГУ. 2001. - 518 с.
48. Шишкин А. А, Правовые проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. [Текст] - Тюмень., 1999. - 38 с.
49. Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. [Текст] - М., Волтерс Клувер. 2008. - 478 с.

Материалы юридической практики

1. Постановление Президиума ВАС РФ от 24 июня 2008 г. № 1816/07 // Вестник ВАС РФ. - 2008. - № 11. - С.32.
2. Постановление Президиума ВАС РФ от 22 апреля 2008 г. № 12169/07 // Вестник ВАС РФ. - 2008. - № 10. - С.45.
3. Постановление ФАС Поволжского округа от 19 мая 2008 г. по делу № А55-8322/07 // Вестник ВАС РФ. - 2008. - № 10. - С.59.
4. Постановление ФАС Поволжского округа от 31 января 2008 г. по делу № А55-41426/07 // Вестник ВАС РФ. - 2008. - № 6. - С.67.
5. Постановление ФАС Поволжского округа от 28.04.2007 г. по делу № А55-12497/06 // Вестник ВАС РФ. - 2007. - № 9. - С.61.
6. Постановление ФАС Поволжского округа от 02.07.2006 г. по делу № А55-5847/06 // Вестник ВАС РФ. - 2006. - № 12. - С 49.

1. Толстой Ю.К. К разработке теории юридического лица на современном этап [Текст] // Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. – М., Городец. 2000. – С. 103. [↑](#footnote-ref-1)
2. Толстой Ю.К. Указ. соч. – С. 107. [↑](#footnote-ref-2)
3. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506. [↑](#footnote-ref-3)
4. Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-4)
5. Сурков Д. Регистрация уставов муниципальных образований [Текст] // Законность. – 2007. – № 1. – С. 24. [↑](#footnote-ref-5)
6. Берг О.В. Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. – 2001. – № 2. – С. 35. [↑](#footnote-ref-6)
7. Кожевников А., Саначев И. Быть или не быть местному самоуправлению в Приморском крае? [Текст] // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1998. – № 1. – С. 111. [↑](#footnote-ref-7)
8. Модин Н. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления [Текст] // Российская юстиция. – 2002. – № 3. – С. 23. [↑](#footnote-ref-8)
9. Вобленко С.В. Вобленко Н.А., Говоренкова Т.М., Огнев Г.Г. Основы муниципальной деятельности [Текст] – Обнинск., ЗАО «Институт муниципального управления». 1991. – С. 11,18.37, 187. [↑](#footnote-ref-9)
10. Амирбеков К. Юридическая ответственность муниципальных образований и прокурорский надзор [Текст] // Право и Жизнь. – 2000. – № 31. – С. 24. [↑](#footnote-ref-10)
11. Сурков Д. Указ. соч. – С. 24. [↑](#footnote-ref-11)
12. Фаминцев И., Макарова Е. Муниципалы хотят зарабатывать, а не проедать [Текст] // Бизнес-адвокат. – 2008. – № 24. – С. 13. [↑](#footnote-ref-12)
13. Вобленко С.В., Вобленко Н.А., Говоренкова Т.М., Огнев Г.Г. Указ. соч. – С. 187. [↑](#footnote-ref-13)
14. Берг О.В. Указ. соч. – С. 35. [↑](#footnote-ref-14)
15. Гражданское право. Часть первая. Учебник [Текст] / Под ред. Калпина А.Г., Масляева А.И. – М., Юрист. 2007. – С. 106. [↑](#footnote-ref-15)
16. Шишкин А.А, Правовые проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. [Текст] – Тюмень., 1999. – С. 7. [↑](#footnote-ref-16)
17. Постановление ФАС Поволжского округа от 31 января 2008 г. по делу № А55-41426/07 // Вестник ВАС РФ. – 2008. – № 6. – С. 67. [↑](#footnote-ref-17)
18. Уваров А. О правовых основах создания и управления муниципальной собственностью [Текст] // Муниципальное право. – 2008. – № 10. – С. 22. [↑](#footnote-ref-18)
19. Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления [Текст] // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С. 17-19. [↑](#footnote-ref-19)
20. Постановление Президиума ВАС РФ от 24 июня 2008 г. № 1816/07 // Вестник ВАС РФ. – 2008. – № 11. – С. 32; Постановление Президиума ВАС РФ от 22 апреля 2008 г. № 12169/07 // Вестник ВАС РФ. – 2008. – № 10. – С. 45. [↑](#footnote-ref-20)
21. Толстой Ю.К. Указ. соч. – С. 108. [↑](#footnote-ref-21)
22. Архив Арбитражного суда Самарской области, дело № А55-4088/07. [↑](#footnote-ref-22)
23. Васильев В.И. Организационно-правовые проблемы местного самоуправления [Текст] // Журнал российского права. – 2008. – № 11. – С. 19. [↑](#footnote-ref-23)
24. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 15. – С. 27. [↑](#footnote-ref-24)
25. Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145. [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление ФАС Поволжского округа от 19 мая 2008 г. по делу № А55-8322/07 // Вестник ВАС РФ. – 2008. – № 10. – С. 59. [↑](#footnote-ref-26)
27. Постановление ФАС Поволжского округа от 28.04.2007 г. по делу № А55-12497/06 // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 9. – С. 61. [↑](#footnote-ref-27)
28. Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права [Текст] // Журнал российского права. – 2008. – № 6. – С. 32. [↑](#footnote-ref-28)
29. Постановление ФАС Поволжского округа от 02.07.2006 г. по делу № А55-5847/06 // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 12. – С 49. [↑](#footnote-ref-29)
30. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации частя первой (постатейный). [Текст] / Под ред. Садикова О.Н. – М., Инфра-М. 2008. – С. 303. [↑](#footnote-ref-30)
31. Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3258. [↑](#footnote-ref-31)
32. Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-32)
33. Брагинский М.И. Участие органов исполнительной власти в отношениях, регулируемых гражданским законодательством [Текст] // Адвокат. – 2001. – № 7. – С. 17. [↑](#footnote-ref-33)
34. Санжалов О. К вопросу о местной казне [Текст] // Хозяйство и право. – 1999. – № 4. – С. 91. [↑](#footnote-ref-34)
35. Михеева Л.Ю. Практика доверительного управления недвижимостью, относящейся к государственной или муниципальной собственности [Текст] // Имущественные отношения в РФ. – 2006. – № 12. – С. 36. [↑](#footnote-ref-35)
36. Берг О.В. Указ. соч. – С. 37. [↑](#footnote-ref-36)
37. Баженова О.И. Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции [Текст] // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 22. [↑](#footnote-ref-37)
38. Усков О.Ю. Указ. соч. – С. 18. [↑](#footnote-ref-38)
39. Козлов Р.А. Демократические принципы организации и деятельности органов местного самоуправления в решениях органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 5. – С. 22. [↑](#footnote-ref-39)
40. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. [Текст] – М., Инфра-М. 2005. – С. 78. [↑](#footnote-ref-40)
41. Осавелюк А. Понятие и система государственный органов [Текст] // Журнал российского права. – 2008. – № 8. – С. 21-24. [↑](#footnote-ref-41)
42. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное [Текст] // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 23; Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 2 [Текст] / Под ред. Козбаненко В.А. – М., Статут. 2002. – С. 278. [↑](#footnote-ref-42)
43. Осавелюк А. Указ. соч. – С. 23. [↑](#footnote-ref-43)
44. Гражданское право России. Курс лекций Ч. 1. [Текст] / Под. ред. Садикова О.Н. – М., Норма. 2004. – С. 53. [↑](#footnote-ref-44)
45. Толстой Ю.К. Указ. соч. – С. 100-101. [↑](#footnote-ref-45)
46. Парфенов И.А. Управление холдингом в нефтегазовом комплексе (правовые аспекты). [Текст] – М., Юнити. 2006. – С. 21, 30. [↑](#footnote-ref-46)
47. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 3. [Текст] – М., Статут. 2005. – С. 28. [↑](#footnote-ref-47)
48. Латышев С.Н. К вопросу об организационной обособленности местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 19. [↑](#footnote-ref-48)
49. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели [Текст] – М., Статут. 2007. – С. 50,434. [↑](#footnote-ref-49)
50. Административно-государственное управление: Учебное пособие [Текст] / Отв. ред. Глазунова Н.И. – М., Норма. 2004. – С. 19-20. [↑](#footnote-ref-50)
51. Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824. [↑](#footnote-ref-51)
52. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России [Текст] – М., Норма. 2008. – С. 67. [↑](#footnote-ref-52)
53. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть первая) [Текст] / Под ред. Абопой Т.Е., Кабалкина А.Ю. – М., Юрайт. 2008. – С. 78. [↑](#footnote-ref-53)
54. Михеева Л.Ю. Общие положения об опеке и попечительстве [Текст] // Юридический мир. – 2008. – № 9. – С.31. [↑](#footnote-ref-54)
55. Берг О.В. Субъекты муниципального и гражданского права [Текст] // Законность. – 2003. – № 2. – С. 15. [↑](#footnote-ref-55)
56. Усков О.Ю. Указ соч. - С. 17. [↑](#footnote-ref-56)
57. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть первая) [Текст] / Под ред. Абопой Т.Е., Кабалкина А.Ю. – М., Юрайт. 2008. – C. 103. [↑](#footnote-ref-57)
58. Гражданское право. Учебник. Часть 1. [Текст] / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. – М., Проспект. 2008. – С. 127-132. [↑](#footnote-ref-58)
59. Гражданское право. Учебник. Часть 1. [Текст] / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. – М., Проспект. 2008. – С. 123-127. [↑](#footnote-ref-59)
60. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. [Текст] – М., Юридическая литература. 1948. – С. 347. [↑](#footnote-ref-60)
61. Елисеева С.В. К вопросу о разграничении государственного контроля и вмешательства в сфере местного самоуправления [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 19. – С. 27. [↑](#footnote-ref-61)
62. Венедиктов А.В. Указ. соч. – С. 82. [↑](#footnote-ref-62)
63. Венедиктов А.В. Указ. соч. – С. 82. [↑](#footnote-ref-63)
64. Берг О.В. Субъекты муниципального и гражданского права [Текст] // Законность. – 2003. – № 2. – С. 15. [↑](#footnote-ref-64)
65. Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности [Текст] // Государство и право. – 2006. – № 3. – С. 89. [↑](#footnote-ref-65)
66. Гражданское право. Учебник. Часть 1. [Текст] / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. – М., Проспект. 2008. – С. 346. [↑](#footnote-ref-66)
67. Чеботарев Г.Н. Муниципальное право РФ: Учебно-методический комплекс. [Текст] – Тюмень., Изд-во ТГУ. 2001. – С. 91. [↑](#footnote-ref-67)
68. Ведомости СНД и ВС СССР. – 1991. – № 26. – Ст. 733. [↑](#footnote-ref-68)
69. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 3. – Ст. 89. [↑](#footnote-ref-69)
70. Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5071. [↑](#footnote-ref-70)
71. Закон. – 1999. – № 4. – С. 27. [↑](#footnote-ref-71)
72. Самарская газета. – 2002. – № 106. – С. 19. [↑](#footnote-ref-72)
73. Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466. [↑](#footnote-ref-73)
74. Андреева Е.М. Становление права муниципальной собственности в Российской Федерации [Текст] // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 31. [↑](#footnote-ref-74)
75. Абидова Ю.М. К вопросу об определении объектов муниципальной собственности в условиях нового этапа реформирования системы местного самоуправления в России [Текст] // "Черные дыры" в российском законодательстве. – 2006. – № 4. – С. 25. [↑](#footnote-ref-75)
76. Овакимян М.А. Муниципальная собственность в системе рыночных отношений: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. [Текст] – Ростов-на-Дону., 2000. – С. 12. [↑](#footnote-ref-76)
77. Модин Н. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления [Текст] // Российская юстиция. – 2002. – № 3. – С. 24. [↑](#footnote-ref-77)
78. Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. [Текст] – М., Волтерс Клувер. 2008. – С. 27. [↑](#footnote-ref-78)
79. Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности [Текст] // Хозяйство и право. – 1998. – № 6. – С. 4. [↑](#footnote-ref-79)
80. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) [Текст] / Под ред. Гришаева С.П., Эрделевского А.М. – М., ГроссМедиа. 2006. – С. 351. [↑](#footnote-ref-80)
81. Модин Н.А. Муниципальная собственность: проблемы правового регулирования [Текст] // Российская юстиция. – 2006. – № 7. – С. 29. [↑](#footnote-ref-81)
82. Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 26. – Ст. 2519. [↑](#footnote-ref-82)
83. Беседина А.С. Компетенция представительных органов местного самоуправления по установлению межбюджетных отношений [Текст] // Гражданин и право. – 2006. – № 6. – С. 27. [↑](#footnote-ref-83)