**Содержание**

Введение

1 Гражданская правосубъектность муниципальных образований

1.1 Понятие гражданской правосубъектности

1.2 Муниципальное образование как носитель гражданской правосубъектности

2 Особенности гражданской правосубъектности муниципальных образований

2.1 Специальная правоспособность муниципальных образований

2.2 Органы местного самоуправления и должностные лица муниципального образования как носители правосубъектности

2.3 Особенности правомочий муниципального образования как собственника имущества

2.4 Местные бюджеты

2.5 Гражданско-правовая ответственность как проявление правосубъектности муниципальных образований

Заключение

Библиографический справочник

**ВВЕДЕНИЕ**

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, и направлено на обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

В соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [1].

В соответствии со статьей 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Эффективное развитие местного самоуправления невозможно представить без формирования и поддержания материально-финансовой основы деятельности муниципальных образований, вследствие чего осуществление местного самоуправления предполагает участие его субъектов в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью названо Конституцией РФ в качестве одного из предметов деятельности местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Возрождение и интенсивное развитие местного самоуправления в России в течение последнего десятилетия обусловливают необходимость решения теоретических и практических вопросов, возникающих при вступлении муниципальных образований в гражданские правоотношения.

Вместе с тем вопросы участия данных публично-правовых образований в имущественных отношениях, регулируемых гражданским правом, недостаточно регламентированы законодателем. Гражданским кодексом РФ установлено применение к муниципальным образованиям положений, определяющих участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Названная норма имеет общий характер и не определяет с должной полнотой содержание и объем гражданской правосубъектности муниципального образования, что, в свою очередь, порождает проблемы применения законодательства на практике.

Целью настоящей работы является изучение темы «гражданская правосубъектность муниципальных образований» с точки зрения действующего законодательства и современного развития местного самоуправления.

В рамках достижения указанной цели автором были поставлены для решения следующие задачи:

1.Дать определение понятию «гражданская правосубъектность муниципальных образований»

2.Раскрыть особенности гражданской правосубъектности муниципальных образований;

3.Обозначить проблемы развития гражданской правосубъектности муниципальных образований и предложить пути их решения.

В работе использованы нормативные источники, в частности Конституция Российской Федерации, Кодексы, Федеральные законы, постановления высших судов, примеры из судебной практики, а также учебные пособия, научная литература, публикации специалистов в периодических изданиях, комментарии законодательства, в том числе с использованием системы «Консультант Плюс».

**1 Гражданская правосубъектность муниципальных образований**

Для того чтобы перейти к детальному изучению темы гражданской правосубъектности муниципальных образований, необходимо дать определение таким понятиям, как «гражданская правосубъектность», «муниципальное образование».

**1.1 Понятие гражданской правосубъектности**

В каждой отрасли права есть специальные нормы, назначение которых – установить круг лиц, подпадающих под действие норм данной отрасли. Делается это путем перечисления признаков, указания на качества, которыми субъекты должны обладать, чтобы выступить в роли адресатов норм отрасли. Совокупность установленных нормами права качеств, дающая субъекту возможность быть носителем юридических прав и обязанностей, называется правосубъектностью.

Правосубъектность представляет собой общественно-юридическое свойство лиц: она имеет две стороны — общественную и юридическую. Общественная сторона правосубъектности выражается в том, что признаки субъектов права законодатель не может избирать произвольно – они диктуются самой жизнью, потребностями и закономерностями общественного развития. Юридическая же ее сторона состоит в том, что признаки субъектов права обязательно должны быть закреплены в юридических нормах.

В составе правосубъектности различают правоспособность и дееспособность.

**Правоспособность** — это обусловленная правом способность лица иметь субъективные юридические права и обязанности, то есть быть участником правоотношения. Таким образом, может быть достаточно одной правоспособности, чтобы выступить стороной в правоотношении.

**Дееспособность** — это обусловленная правом способность своими собственными действиями (бездействием) приобретать субъективные юридические права и обязанности, осуществлять и прекращать их.

**Правоспособность и дееспособность** — это две стороны одного и того же феномена — правосубъектности, которая по своей природе является единой праводееспособностью. Реальное разъединение правосубъектности на правоспособность и дееспособность происходит в основном в сфере гражданского права и то не для всех субъектов (гражданская правосубъектность муниципальных образований едина).

Разновидностью дееспособности является деликтоспособность, которая представляет собой способность лица нести юридическую ответственность (исполнять соответствующие юридические обязанности) за совершенные правонарушения (деликты).

Правосубъектность может быть общей (способность быть субъектом права вообще), отраслевой и специальной (например, правосубъектность публично-правовых образований). [39]

**1.2 Муниципальное образование как носитель гражданской правосубъектности**

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Последние не входят в систему органов государственной власти, но могут наделяться законом определенными государственными полномочиями (статьи 12, 132 Конституции РФ)[2].

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории – на территории муниципального образования.

Термин «муниципальное образование» является собирательным понятием, обозначающим территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление. Необходимость введения и юридического закрепления этого понятия была вызвана тем, что с развитием федеративных отношений во многих субъектах Российской Федерации стали применяться различные исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов, а для юридической практики требовалось унифицированное определение территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление [11, стр. 100]. Термин «муниципальное образование» впервые был введен Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. ст. 124, 215) и в дальнейшем был включен в федеральные законы о местном самоуправлении, иные законодательные и подзаконные акты.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено создание пяти видов муниципальных образований:

- городское поселение;

- сельское поселение;

- муниципальный район;

- городской округ;

- внутригородская территория города федерального значения [5].

Первичным уровнем территориальной организации местного самоуправления становятся поселения (городские, сельские). Второй уровень образуется на базе муниципальных районов. При этом наличие поселений и муниципальных районов в каждом субъекте РФ является обязательным.

Под сельским поселением предлагается понимать один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение - это город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с Федеральным законом и законами субъектов РФ), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальный район - это несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ [4, стр. 38].

По мнению Н.Л.Пешина, с определенной степенью приближения такую систему организации местного самоуправления можно назвать "двухуровневой", поскольку территория и население каждого городского или сельского поселения будут одновременно являться территорией и населением соответствующего муниципального района. Однако согласиться с тем, что Закон № 131-ФЗ вводит "верхний" и "нижний" уровни местного самоуправления, невозможно, поскольку согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление является самостоятельным в пределах отведенной ему компетенции, и эта самостоятельность, естественно, распространяется не только на уровни государственной власти, но и на уровни местного самоуправления. В принципе, можно утверждать, что Федеральный закон № 131-ФЗ и не делал попытки установления "верхнего" и "нижнего" уровней, а, по сути, ввел "первый" и "второй" уровни муниципальных образований: компетенция этих видов муниципальных образований четко разграничивается, органы местного самоуправления муниципального образования одного вида не имеют права вмешательства в дела органов местного самоуправления другого вида [22, стр. 106].

Особенностью рассматриваемой группы субъектов гражданского права является то, что они относятся к категории публично-правовых образований. Основное назначение их деятельности заключается в достижении публичных, общественных целей в масштабе муниципального образования. В связи с этим правовой режим публично-правовых образований во многом определяется нормами публичного права (конституционного, административного и др.). И только тогда, когда муниципальные образования вступают в гражданско-правовые отношения, их деятельность целиком подчиняется действию гражданского права.

**2 Особенности гражданской правосубъектности муниципальных образований**

В силу статьи 2 Гражданского кодекса РФ публично-правовые образования наряду с гражданами и юридическими лицами являются субъектами гражданского права. В соответствии со статьями 124 - 125 ГК РФ [3] Россия, ее субъекты и муниципальные образования (публично-правовые образования) выступают в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иными их участниками. При этом, как правило, к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях является необходимостью для решения стоящих перед ними публичных, общенациональных или иных общественных задач - региональных и местных, связанных имущественными отношениями [24].

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

Этот принцип, зафиксированный в ст. 1 ГК, обязателен для всех субъектов гражданского права. Между тем, учитывая особые, отмеченные выше качества муниципальных образований, законодатель повторно, специально для этой группы субъектов, подчеркивает, что они «выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами» (ст. 124 ГК) [3]. Это означает, что они не вправе использовать здесь никакие свои властные полномочия по отношению к другим участникам (контрагентам). За нарушение гражданских прав или неисполнение обязанностей к публично-правовым образованиям в судебном порядке могут быть применены обычные меры имущественной ответственности, ибо в гражданских правоотношениях публично-правовые образования лишены судебного иммунитета.

Однако, особый, публичный характер таких субъектов гражданского права, как муниципальные образования, не может не привести к особенностям их участия в гражданских правоотношениях. Нельзя не отметить, что большинство норм, определяющих правосубъектность юридических лиц (гл. 4 ГК) [3], неприменимо к правосубъектности муниципальных образований. Это касается норм о порядке возникновения и прекращения юридических лиц, об учредительных документах, государственной регистрации, видах юридических лиц, их филиалах, представительствах. Иначе, чем для юридических лиц, решены вопросы ответственности по обязательствам (в сравнении пункта 1 статьи 56 со статьей 126 ГК).

Показательно и то, что нормы о правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований законодатель поместил не в главе 4 "Юридические лица", а в самостоятельной главе Гражданского Кодекса (гл. 5) [3], выделяя тем самым эту категорию лиц в самостоятельную группу субъектов гражданского права.

Надо сказать, что в юридической литературе существуют различные мнения относительно содержания гражданской правоспособности публично-правовых образований. Одни авторы характеризуют ее как универсальную, другие - как общую, третьи - специальную, четвертые - как целевую.

Следует согласиться с позицией Конституционного Суда РФ, считающего, что Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их особой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права - граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы [10, стр. 498].

Рассмотрим особенности участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях на примере некоторых наиболее существенных отличительных сторон гражданской правосубъектности муниципальных образований.

**2.1 Специальная правоспособность муниципальных образований**

Правоспособность государства и иных публично-правовых образований не может быть признана общей (универсальной). Эти субъекты в условиях правового государства, действуя в сфере гражданского права, не могут обладать такой полнотой свободы воли, которая позволяла бы им совершать любые гражданско-правовые действия. Их основное назначение заключается в обеспечении публичных интересов, жизненно важных потребностей общества. Этими рамками, определяемыми в Конституции и других законах, и ограничивается гражданская правоспособность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Поэтому ее называют специальной правоспособностью.

В связи с тем, что правоспособность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований не вписывается в рамки обычных правоотношений, некоторые правоведы предлагают относить их к «юридическим лицам публичного права».

В российской литературе термин "юридическое лицо публичного права" впервые использовал, по-видимому, Г.Ф. Шершеневич, заявивший, что на первом месте среди юридических лиц публичного права находится государство - казна [33, стр. 122].

В России термин "юридическое лицо публичного права" не применяется в законодательстве. В соответствующих правовых актах лишь говорится, что некоммерческие организации, политические партии, те или иные общественные объединения, органы, учреждения государства и муниципальных образований являются юридическими лицами. В отношении государства, субъектов РФ, муниципальных образований термин «юридическое лицо» не используется.

Например, в Постановлении Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23, принятом в связи с имущественной ответственностью по обязательствам и причинением вреда [10], государство, субъекты РФ, муниципальные образования названы публично-правовыми образованиями. Как отмечает В.Е Чиркин, постановление не называет их юридическими лицами, не употребляет термин «юридическое лицо публичного права», но несомненно, что, поскольку речь идет о публично-правовых образованиях, они являются субъектами публичного права [9, стр. 28].

Для муниципальных образований основанием для отнесения их к «юридическим лицам публичного права» является особое назначение в обществе - участие в решении задач социального или иного характера в целях достижения общего блага. Муниципальные образования, действующее в них местное самоуправление выполняют свои задачи в целях общего блага путем использования муниципальной публичной власти. Это власть данного территориального публичного коллектива, составляющего часть народа Российской Федерации и часть населения субъекта РФ. Поэтому муниципальная публичная власть имеет частный характер. Она ограничена решением вопросов местного значения. Эти вопросы перечислены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года [9, стр. 66]. Установление вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению производится посредством публичного, а не гражданского (частного) права.

Таким образом, в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, муниципальные образования в качестве публично-правовых образований, выступают на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданскими и юридическими лицами, хотя сами юридическими лицами не являются. Как указал Высший Арбитражный Суд РФ в информационном письме от 30 июня 1993 г. № С-13/ОП-210, «наделение правами юридического лица не означает создания юридического лица» [35].

Как пишет О.Е.Кутафин, в нынешних условиях все гражданско-правовые сделки с участием публично-правовых образований при отсутствии специальных изъятий заключаются в соответствии с нормами о сделках с участием юридических лиц, чем и обеспечивается особая гражданская правосубъектность публично-правовых образований, не являющихся юридическими лицами.

При характеристике правоспособности и дееспособности публично-правовых образований следует подчеркнуть, что они отличаются от юридических лиц прежде всего тем, что они не созданы специально для участия в гражданско-правовых отношениях. Она носит для них вспомогательный по отношению к основной деятельности, хотя и вынужденный характер. Поэтому, как правильно указывается в правовой литературе, правоспособность публично-правовых образований, какой бы широкой она ни была по своему содержанию, всегда носит не обычный, общий для всех юридических лиц, а специальный характер. Публично-правовые образования могут иметь только те гражданские права и обязанности, которые соответствуют их целям, в соответствии с которыми они действуют и которые отвечают публичным интересам.

Являясь субъектами гражданского права, публично-правовые образования обладают гражданской правоспособностью и дееспособностью. Согласно ст. 125 ГК РФ, муниципальные публично-правовые образования в лице органов местного самоуправления своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, а также выступать в суде [19, стр. 5].

Имеющиеся в правовом статусе публично-правовых образований противоречия отмечают многие авторы. Так, Д.В.Пятков высказывает мысль, что «неотъемлемыми признаками публично-правовых образований являются публичная власть, способность к подчинению своей воле действий других лиц, а гражданско-правовое регулирование общественных отношений основано на признании равенства их участников. Эти две юридические аксиомы в настоящее время оказались в основе учения о государстве как субъекте гражданского права. Иметь публичную власть и скрывать тот факт - вот задача, для чего-то поставленная современной наукой перед государством. Данную задачу в течение последнего десятилетия Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены решать каждый раз, как только они вступают в гражданские правоотношения» [25, стр. 9]

О.Е. Кутафин нередко использует термин «юридическое лицо» применительно к рассматриваемым им субъектам права, но использует также словосочетание «субъекты, приравненные к юридическим лицам». Более того, автор книги говорит, что так как «публично-правовые образования не являются юридическими лицами, можно говорить о целевой гражданской правоспособности этих образований», что наделение правами юридического лица не означает создания юридического лица, что публично-правовые образования (в том числе их органы) по своему статусу приравниваются к статусу юридических лиц. Правда, в других местах своей книги автор все же указывает, что некоторые органы публично-правового образования являются юридическими лицами, а другие - не являются и не могут являться [18, стр. 174 - 175].

В целях разрешения указанного противоречия О.Е.Кутафин предполагает, что выбор формы проявления своей правосубъектности для конкретных правоотношений происходит не по усмотрению самого публично-правового образования, а зависит от существа правоотношений, в которые оно вступает. [19. стр. 7].

**2.2 Органы местного самоуправления и должностные лица муниципального образования как носители правосубъектности**

Публично-правовые образования вступают в отношения, регулируемые гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. В этом смысле они действуют как субъекты гражданско-правовых отношений. Между тем их правосубъектность проявляется через создаваемые ими органы, которые являются одновременно их представителями и самостоятельными субъектами гражданского права.

В соответствии с частью 2 статьи 125 Гражданского кодекса РФ от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Органы местного самоуправления вступают в гражданско-правовые отношения, обеспечивая тем самым свое функционирование, поскольку их деятельность связана с осуществлением не только публичных, но и хозяйственных функций, что объясняет попытку законодателя включить органы местного самоуправления в гражданский оборот, который для этих целей признает их юридическими лицами. При этом их хозяйственная деятельность играет второстепенную, вспомогательную роль и направлена исключительно на обеспечение их функционирования в качестве органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения.

Положения части 2 статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ [5] «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с Федеральным законом.

В соответствии с положениями главы 5 ГК РФ [3] органы местного самоуправления, наделенные гражданской правосубъектностью (являясь юридическими лицами), совершая юридические действия, выступают либо от имени муниципального образования, либо от собственного имени. В первом случае из договора, заключенного от имени муниципального образования, права и обязанности возникают у муниципального образования. Во втором носителем прав и обязанностей становится сам орган (юридическое лицо). В этом качестве он заключает договор для удовлетворения обычных для учреждения нужд (например, аренда помещения или приобретение имущества для себя). Сам же орган несет ответственность при совершении деликта, не связанного с осуществлением им публичных функций. В подобных случаях муниципальное образование может отвечать только субсидиарно как собственник учреждения в порядке, предусмотренном пунктом 2 статьи 120 ГК РФ [3].

Органы местного самоуправления, не являющиеся юридическими лицами, могут выступать в гражданских правоотношениях в рамках своей компетенции только от имени муниципального образования.

Как указано в разъяснениях Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению выступая от имени и в интересах муниципального образования, местная администрация может своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, в том числе и с целью получения прибыли. Например, нормы части 2 статьи 51 Федерального закона предусматривают, что органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти РФ (органам государственной власти субъекта РФ) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Вместе с тем необходимо учитывать, что наличие статуса юридического лица не ограничивает возможность органов местного самоуправления по участию в гражданско-правовых отношениях от имени муниципальных образований, поскольку в этом случае они действуют в соответствии с частью 2 статьи 125 ГК как органы публичной власти, а не как бюджетные учреждения [34].

Как отмечает В.Е. Чиркин в законодательстве РФ нет общего понятия органа публичной власти. Существуют лишь отраслевые понятия органов законодательной, исполнительной (и судебной) власти. В науке существует большое количество работ, посвященных различным органам государства, субъектов РФ, местного самоуправления. Среди них доминируют исследования конституционалистов и административистов об органах государства; понятия органа публичной власти как юридического лица (и тем более - юридического лица публичного права) в них нет. В законах и подзаконных актах, называющих те или иные органы публичной власти юридическими лицами, тоже нет каких-либо уточнений, а понятие юридического лица публичного права ими не используется. Цивилисты, как правило, прямо отказывались признать орган публичной власти юридическим лицом, так как это не соответствовало ст. 48 ГК РФ.

Между тем в теории, да и на практике, стали более четко различать понятия учреждения и органа (как правило, сначала речь шла о государственных учреждениях и органах). Сложившаяся ситуация не позволяла больше экстраполировать подход к учреждению как юридическому лицу на органы государства. Поскольку законодатель на эту ситуацию не реагировал, а цивилисты твердо стояли на том, что орган государства - не юридическое лицо (и они были правы, подходя к органу государства с гражданско-правовых позиций), то тезис об органе государства как юридическом лице стал проникать в российское законодательство в массовом порядке не через законы, а через нормативные подзаконные акты, издаваемые исполнительными органами государственной власти. Это понятно, так как именно им, больше чем представительным органам или судам, приходилось фактически выступать в роли юридических лиц, не являясь таковыми по закону (ГК РФ). [32. стр. 88].

Исследование О.Е. Кутафина свидетельствует, что, с одной стороны, субъекты публичного права, участвуя в гражданских правоотношениях, не утрачивают свою сущность юридических лиц публичного права, с другой стороны, показывает, что нет непреодолимых границ между теми и другими. Встает вопрос: до какой степени они преодолимы? Органы публичной власти участвуют в гражданском обороте (пусть как представители, а иногда и не только), а до какой степени юридические лица частного права могут выполнять и могут ли выполнять функции юридических лиц – органов публичной власти? Ведь есть же, например, частные охранные агентства, выполняющие задачи, которые всегда считались государственными задачами? [31, стр. 3]. В связи с развитием современного законодательства может стать возможной и такая передача части функций органов местного самоуправления частным структурам.

Действующий закон допускает регистрацию в качестве юридических лиц и органов местной администрации. В соответствии с частью 3 статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ [5] основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования.

Так, например, в Уставе Соликамского муниципального района предусмотрена следующая структура органов местного самоуправления:

В соответствии со статьей 8 Устава «структуру органов местного самоуправления района составляют представительный орган муниципального района, глава муниципального района, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального района), иные органы местного самоуправления, предусмотренные настоящим Уставом и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления Соликамского муниципального района:

Земское Собрание Соликамского муниципального района Пермского края;

Глава Соликамского муниципального района;

Администрация Соликамского муниципального района Пермского края.

Иные органы местного самоуправления создаются по решению Земского Собрания Соликамского муниципального района для решения вопросов, связанных с осуществлением полномочий органов местного самоуправления по отдельным вопросам, отнесенным к их ведению. В систему органов местного самоуправления Соликамского муниципального района входят:

Финансовое управление Соликамского муниципального района Пермского края;

Комитет имущественных отношений Соликамского муниципального района Пермского края;

Управление образования Соликамского муниципального района Пермского края.

Указанные органы местного самоуправления являются юридическими лицами и действуют на основании положений о них, утверждаемых Земским Собранием Соликамского муниципального района.

В качестве контрольного органа местного самоуправления района Земским Собранием формируется комиссия муниципального финансового контроля Соликамского муниципального района, которая действует на основании положения о ней, утверждаемого Земским Собранием. Комиссия муниципального финансового контроля не является юридическим лицом, входит в структуру Земского Собрания» [7].

В настоящем разделе уже были рассмотрены полномочия органов местного самоуправления как носителей правосубъектности. Но в соответствии с законодательством о местном самоуправлении от имени муниципального образования могут выступать и должностные лица.

В соответствии со статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ [5] структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.

Высшим должностным лицом в соответствии со статьей 36 Федерального закона № 131-ФЗ [5] является глава муниципального образования. Глава муниципального образования в пределах полномочий представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования, подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Так, в Соликамском муниципальном районе Глава Соликамского муниципального района является высшим должностным лицом муниципального района, наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального района избирается на муниципальных выборах и возглавляет администрацию Соликамского муниципального района. Срок полномочий - 5 лет (статья 12 Устава) [7].

Глава муниципального образования наряду с органами местного самоуправления – юридическими лицами, является носителем правосубъектности муниципального образования. Глава имеет право подписывать от имени муниципального образования договоры, соглашения, обладает полномочиями в рамках бюджетного процесса, несет ответственность в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении (статьи 74-76 Федерального закона № 131-ФЗ [5]).

**2.3 Особенности правомочий муниципального образования как собственника имущества**

Как и любому иному собственнику муниципальным образованиям принадлежат права владения, пользования и распоряжения их имуществом. Они могут осуществлять правомочия собственника как непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления, так и опосредованно, создавая самостоятельные субъекты гражданского права - унитарные предприятия и учреждения с закреплением за ними имущества на вещных правах хозяйственного ведения и оперативного управления. В последнем случае имущество остается в собственности публично-правового образования.

К вопросам местного значения муниципальных образований относится владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, законодательно ограничен. Исчерпывающий перечень видов такого имущества содержится в статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ [5]. Это имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом вопросов местного значения; имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Таким образом, перечень имущества отражает публично-правовую сторону деятельности местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Некоторые правоведы выражают мнение, что право собственности муниципального образования на имущество, жестко связанное с его предназначением (ч. 5 ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ), ограничивает право собственника наравне с другими субъектами предпринимательской деятельности законными способами получать прибыль, направляемую на решение вопросов местного значения. Между тем это положение указанного Закона уже создало проблему вынужденного и несправедливого перераспределения муниципальной собственности между уровнями местной власти - поселениями и муниципальными районами [28, стр.7].

В соответствии с частью 2 статьи 215 ГК РФ от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в статье 125 ГК РФ.

Например, в Соликамском муниципальном районе таким органом является Комитет имущественных отношений Соликамского муниципального района Пермского края.

В соответствии с положением о Комитете имущественных отношений Комитет входит в систему органов местного самоуправления Соликамского муниципального района, является специальным уполномоченным органом по управлению имуществом Соликамского муниципального района.

Комитет осуществляет управление и распоряжение объектами муниципальной собственности в пределах компетенции, установленной Положением [8].

В соответствии с частью 4 статьи 215 ГК РФ средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего муниципального образования.

**2.4 Местные бюджеты**

В целях осуществления правосубъектности муниципальных образований, то есть реализации их полномочий, необходимы финансовые ресурсы.

В соответствии со статьей 14 Бюджетного кодекса РФ [4], каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) - форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается.

Европейская хартия о местном самоуправлении (ч. 1 ст. 9) [1] наделяет органы местного самоуправления правом на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Местные налоги и сборы «по меньшей мере» представляют часть финансовых средств органов местного самоуправления (ч. 4 ст. 9).

Допуская возможность финансовой зависимости местного самоуправления от источников финансирования, хартия исходит из необходимости их гибкости и разнообразия (ч. 4 ст. 9).

В соответствии со статьей 1 Европейской Хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается **право и реальная способность** органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [1].

В целях обеспечения реальной способности осуществления функций местного самоуправления законодательством предусматриваются различные механизмы.

В первую очередь, это формирование доходной базы местных бюджетов. В соответствии с главой 9 Бюджетного кодекса РФ [4] доходная часть бюджетов состоит из налоговых и неналоговых доходов. Проблема состоит в том, что нормативы поступлений доходов не могут обеспечить все потребности муниципального образования, в результате чего создается ситуация, при которой даже сравнительно благополучные территории становятся дотационными, то есть нуждаются в финансовой помощи из бюджетов вышестоящих уровней.

Одной из форм оказания финансовой помощи муниципалитетам является выравнивание бюджетной обеспеченности. В одном из решений Конституционный Суд РФ дал характеристику самого механизма финансового выравнивания, указав: «В целях достижения равенства финансовых возможностей органов местного самоуправления в реализации полномочий по решению вопросов местного значения осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов, городских округов путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений, а также региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), а в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития (ст. 60, 61 и 62)» [38].

В этом плане важно иметь в виду, что выравнивание является лишь одним из инструментов комплексного механизма обеспечения территориальной справедливости, в который входят также различные налоговые и неналоговые инструменты [14, с. 226].

Прав Д.И. Дедов, предостерегающий от того, чтобы под маской социальной заботы использовалось государственное принуждение, направленное на ограничение выбора; на этой основе он отстаивает позицию умеренной политики перераспределения, главными критериями проведения которой является эффективность экономики и процветание общества [12, 238].

Законодательство уже пошло по пути усиления налоговой базы муниципалитетов. Так, в соответствии с бюджетным законодательством Пермского края в целях установления стимулов по увеличению доходной части бюджета муниципальных образований и снижения уровня дотационности начиная с 2009 года за муниципальными районами закреплены единые нормативы отчислений от налогов, поступающих в краевой бюджет: по налогу на доходы физических лиц - 15 %; по транспортному налогу – 100 %; по налогу на имущество организаций – 70 %. Эти меры должны повысить доходную часть бюджетов муниципалитетов, однако до полного решения проблемы еще далеко.

Еще один путь пополнения бюджета – неналоговые доходы. В соответствии со статьей 62 Бюджетного кодекса РФ неналоговые доходы местных бюджетов учитываются и формируются, в том числе за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления, платы за негативное воздействие на окружающую среду, доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений, городских округов, на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности и др.

Некоторые авторы выражают мнение, что отсутствие у муниципальных образований возможности самостоятельно зарабатывать средства и направлять их на удовлетворение исключительно потребностей населения не только противоречит принципам рыночной экономики, но и не способствует их развитию. Сосредоточение у муниципальных образований исключительно «затратных» видов собственности порождает не хозяина, а просителя, препятствует становлению реального экономически самостоятельного местного самоуправления, основанного не на нищенской психологии.

В данном случае допустима постановка вопроса об ущемлении интересов населения муниципального образования, фактическом ограничении местного самоуправления.

Эту проблему можно решить, скорректировав позицию, определяющую правовой статус муниципального образования и его органов. [28, стр.8.]. Таким образом, проблема финансового обеспечения муниципалитетов становится проблемой реализации их правосубъектности, решение которой ставится в зависимость от статуса органов муниципального образования, которые представляют муниципальные образования в гражданских правоотношениях.

Подобные проблемы поставлены И.Кузьминым: «Публично-правовые образования (РФ, субъекты РФ, муниципальные образования), как известно, выступают в деловых отношениях на равных началах с другими участниками. При этом они подчиняются тем же правилам, которым следуют компании. От имени публично-правовых образований органы государственной власти и местного самоуправления приобретают гражданские права и обязанности в рамках своей компетенции согласно статусу, установленному нормативными актами (ст. ст. 124, 125 ГК РФ). К субъектам публично-правовых отношений применяются нормы административного, бюджетного и др. подобных отраслей права и лишь отдельные нормы гражданского законодательства. Именно в этом заключается сложность участия коммерческих предприятий в совместных проектах с государственными и муниципальными структурами. Так, например, в отличие от обычных компаний такие образования, согласно определению, содержащемуся в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», под процедуру банкротства не подпадают.

Кроме прочего, административная природа государственных и муниципальных структур слабо сочетается с партнерскими формами хозяйственной деятельности. Взять, к примеру, вопрос с инвестициями. Частные инвестиции в государственный сектор экономики используются не столько для развития, сколько для покрытия дефицита соответствующих бюджетов (ст. 104 БК РФ), а также для «компенсации» бюджетных издержек в пределах расходов на погашение государственных и муниципальных долговых обязательств. Предельный объем внутреннего долга России на каждый очередной финансовый год утверждается соответствующим законом либо актом органа местного самоуправления о бюджете (ст. ст. 106, 107 БК РФ), и поэтому частные средства, вложенные в совместный проект, зачастую не могут быть возвращены вовремя. В настоящий момент на федеральном уровне практически решена проблема финансовой ответственности государства перед частными инвесторами» [17, стр. 2].

**2.5 Ответственность как проявление правосубъектности муниципальных образований**

Имеется два аспекта проблемы ответственности в качестве проявления правосубъектности муниципальных образований: это ответственность самих муниципальных образований, их органов и должностных лиц, которые представляют муниципальные образования в гражданских правоотношениях (деликтоспособность) и ответственность иных участников гражданских правоотношений перед муниципальными образованиями.

Существует мнение, что главным субъектом ответственности муниципального образования является население муниципального образования.

«Большинство представителей муниципально-правовой науки сходятся во мнении, что право на осуществление местного самоуправления принадлежит местному населению. В соответствии с Конституцией РФ, Законом от 6 октября 2003 г. ведущее положение в системе субъектов, реализующих или участвующих в реализации права на местное самоуправление, занимает население, решающее вопросы местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления» [29, стр. 445]. Население составляет часть народа, проживающего на определенной территории, и поэтому в какой-то степени является носителем суверенитета, т.е. осуществляет свою власть непосредственно либо через органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции РФ) [16, стр. 90]. Признак местного самоуправления "под свою ответственность" рассматривается как самоответственность в том смысле, что намечаемые и осуществляемые решения и действия местного населения должны опираться только или преимущественно на собственные ресурсы, материальные и иные средства [30, стр. 12]. Согласно ст. 126 ГК РФ муниципальные образования сами отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, иными средствами. Государство и его органы не отвечают по их обязательствам, равно как и муниципальные образования не отвечают по обязательствам других субъектов права. Речь идет об ответственности населения "за порученное дело". Право и возможность решать вопросы местного значения означают наделение большой моральной ответственностью, которая в то же время не исключает достаточно ощутимых последствий ненадлежащей деятельности [20, стр. 379-380]. Формула "под свою ответственность" означает, что население отвечает само перед собой, и на каждом жителе конкретного муниципального образования лежит часть этой ответственности. При этом правоведы не отрицают, что механизм ответственности населения предполагает установление санкций. Ответственное самоуправление предполагает, что в случае ненадлежащего осуществления гражданами своих прав вытекающие отсюда неблагоприятные социально-экономические, политические и другие последствия ложатся на население и могут государством не компенсироваться [15, стр. 34-35] .

Однако в официальных нормативных документах ответственность населения не предусмотрена, она остается лишь в качестве теоретических умозаключений юристов. Законодательством предусмотрена ответственность самих муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления.

Так, в статье 126 Гражданского кодекса РФ указано, что муниципальные образования отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности. По общему правилу, муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга, субъектов РФ, Российской Федерации.

В соответствии со статьей 70 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

По формам реализации ответственности муниципальных образований также имеются особенности по сравнению с ответственностью остальных участников гражданских правоотношений.

Рассмотрение коллизий законодательного регулирования в сфере принудительного исполнения судебных актов, предусматривающих исполнение за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, стало предметом рассмотрения высшей судебной инстанции Российской Федерации - Конституционного Суда РФ.

Сначала Конституционный Суд в своем Постановлении от 14 июля 2005 г. № 8-П [36], а потом законодатель путем принятия Федерального закона № 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "Об исполнительном производстве» поставили точку в достаточно длительном и принципиальном споре о том, должны ли применяться в процессе принудительного исполнения судебных актов по искам к казне общие нормы, закрепленные Федеральным законом «Об исполнительном производстве», или на законодательном уровне необходимо установить особую процедуру исполнения решений по искам к публичным субъектам (государству и муниципалитетам), согласившись с возможностью установления специальных правил [22, стр. 4].

Основной вывод Конституционного Суда состоит в следующем: «Федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающий определенные изъятия из такого общего правила исполнительного производства, как применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения имущества. Государству в процессе исполнения судебного решения, вынесенного по иску к муниципальному образованию... во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих структур и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина. Итак, высшая судебная инстанция признала правомерным институт иммунитета бюджетов, закрепленный ст. 239 БК РФ, и разрешила коллизию между публичным и частным законодательством в указанной сфере в пользу норм бюджетного законодательства.

Особенности правового режима части имущества, составляющего казну, - бюджета - устанавливаются нормами бюджетного законодательства РФ, в частности нормами БК РФ (глава 24.1 БК РФ) [4]. Таким образом, к отношениям по принудительному исполнению судебных актов за счет бюджетных средств (в результате которого происходит расходование бюджетных средств) должны применяться нормы бюджетного законодательства, регулирующего порядок распоряжения бюджетными средствами, что как раз и вытекает из особенностей публичных субъектов.

Муниципальное образование, выступая в качестве частноправового субъекта, всегда будет иметь известные особенности статуса, поскольку, вступая в гражданско-правовые отношения, оно не перестает исполнять публичные функции, для реализации которых создано.

Институт иммунитета бюджетов - единственный правовой инструмент, способный обеспечить исполнение предписаний БК РФ в условиях, когда публично-правовые образования, вступая в гражданские правоотношения, являются должниками [22, стр. 4].

Наложение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы производится, по общему правилу, без участия службы судебных приставов.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона «Об исполнительном производстве» условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ устанавливаются бюджетным законодательством РФ [6].

Исключения составляют случаи, когда счета должнику открыты в учреждениях Центрального банка РФ или в кредитной организации. В этих случаях исполнение исполнительного документа производится в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» [242.5 п. 12].

Еще одна сторона проблемы ответственности муниципальных образований. Как указывалось выше, от имени муниципальных образований приобретают права и осуществляют обязанности органы местного самоуправления. Возникает ситуация, при которой один и тот же орган может действовать в двух ипостасях: как орган публично-правового образования, реализующего свои полномочия от его имени, или как орган учреждения (юридического лица), действующего от имени последнего. В этих случаях, особенно при возникновении вопроса о субъекте ответственности за нарушение договорных обязательств, важно уяснить, в каком качестве действовал орган в данном правоотношении.

Критерием, позволяющим принять правильное решение, по мнению Е.А. Суханова, является выяснение вопроса о том, в чьих интересах - публично-правового образования как субъекта гражданского права или его юридического лица (финансируемого им учреждения) возникло соответствующее гражданское правоотношение. Вывод о том, в состав какого имущества - непосредственно государственного (муниципального) или имущества этого юридического лица - включается результат товарообмена, зависит от ответа на поставленный вопрос [27].

Противоположный случай – когда ущерб нанесен муниципальному образованию. В этом случае также возникают сложности, связанные, например, с определением истца по подобным искам в защиту нарушенных прав муниципального образования. Ущерб нанесен бюджету муниципального образования в связи с исполнением руководителем муниципального учреждения трудовых обязанностей. Работодателем для него является орган местного самоуправления и, в соответствии с трудовым законодательством, работник отвечает за нанесенный ущерб перед работодателем. Однако в соответствии со статьей 124 ГК РФ орган местного самоуправления лишь представляет муниципальное образование при заключении трудового контракта с руководителем. Да и ущерб нанесен не органу местного самоуправления (его имущество не пострадало), а самому муниципальному образованию, так как виновные действия руководителя учреждения привели к перерасходу бюджетных средств. Кто в этом случае должен быть истцом? Представляется, что само муниципальное образование в лице органа местного самоуправления.

Таким образом, и в сфере ответственности, одной из сторон которой является муниципальное образование, в большинстве случаев к публично-правовым образованиям не могут быть применены общие правила, установленные для других участников гражданских правоотношений.

**Заключение**

Итак, мной была предпринята попытка на основе анализа действующего законодательства, с использованием научных работ, статей, комментариев законодательства, примеров из судебной практики, охарактеризовать гражданскую правосубъектность муниципальных образований.

Основные выводы:

- Эффективное развитие местного самоуправления невозможно представить без формирования и поддержания материально-финансовой основы деятельности муниципальных образований, вследствие чего осуществление местного самоуправления предполагает участие его субъектов в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Такое участие необходимо как самим муниципальным образованиям, так и иным участникам гражданских правоотношений (например, при формировании и размещении муниципального заказа).

- Муниципальные образования относятся к категории публично-правовых образований. Основное назначение их деятельности заключается в достижении публичных, общественных целей в масштабе муниципального образования. В связи с этим правовой режим публично-правовых образований во многом определяется нормами публичного права (конституционного, административного и др.). И только тогда, когда муниципальные образования вступают в гражданско-правовые отношения, их деятельность целиком подчиняется действию гражданского права.

- Муниципальные образования выступают в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иными их участниками. При этом, как правило, к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Однако особый, публичный характер таких субъектов гражданского права, как муниципальные образования, не может не привести к особенностям их участия в гражданских правоотношениях.

- В связи с тем, что правоспособность муниципальных образований не вписывается в рамки обычных правоотношений, некоторые правоведы предлагают относить их к «юридическим лицам публичного права».

- При характеристике правоспособности и дееспособности публично-правовых образований следует подчеркнуть, что они отличаются от юридических лиц прежде всего тем, что они не созданы специально для участия в гражданско-правовых отношениях. Она носит для них вспомогательный по отношению к основной деятельности, хотя и вынужденный характер. Поэтому, как правильно указывается в правовой литературе, правоспособность публично-правовых образований, какой бы широкой она ни была по своему содержанию, всегда носит не обычный, общий для всех юридических лиц, а специальный характер

-Правосубъектность муниципальных образований проявляется через создаваемые ими органы, которые являются одновременно их представителями и самостоятельными субъектами гражданского права.

- В соответствии с законодательством о местном самоуправлении от имени муниципального образования могут выступать и должностные лица.

- Перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, законодательно ограничен.

- В целях осуществления правосубъектности муниципальных образований, то есть реализации их полномочий, необходимы финансовые ресурсы, которые образуются в форме местного бюджета. Проблема состоит в том, что нормативы поступлений доходов не могут обеспечить все потребности муниципального образования.

- В сфере ответственности, одной из сторон которой является муниципальное образование, в большинстве случаев к публично-правовым образованиям не могут быть применены общие правила, установленные для других участников гражданских правоотношений.

Тема работы является очень обширной и охватывает различные стороны правоотношений, в которые вступают публично-правовые образования. В работе не были рассмотрены такие стороны правосубъектности муниципальных образований, как проблемы реорганизации и ликвидации органов местного самоуправления при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, принципы приватизации муниципального имущества, проблемы налогообложения муниципального имущества, особенности проявления гражданской правосубъектности муниципальных образований как муниципальных заказчиков, особенности способов приобретения и отказа от собственности и т.д.

Таким образом, действующим законодательством заложена основа гражданской правосубъектности муниципальных образований. Однако имеется еще множество коллизий законодательства, которые требуют разрешения в целях конкретизации роли муниципальных образований, других публично-правовых образований, в гражданских правоотношениях.

Правовой основой деятельности муниципальных образований и их органов являются Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в РФ и т.д. Текстуальный анализ государственно-правовых и гражданско-правовых актов свидетельствует о том, что между ними существуют противоречия.

С учетом вышеизложенного очевидно, что неоднозначность правового статуса муниципального образования и его органов существенно затрудняет реализацию на практике идей и целей современных реформ местного самоуправления.

Следует выделить такую проблему: само понятие "муниципальное образование" требует определенности. Отсутствие достаточной теоретической разработанности этого понятия создает серьезные трудности в системе отношений муниципального образования и его органов, между органами местного самоуправления, между органами муниципального образования и физическими и юридическими лицами.

Гражданский кодекс не содержит определения муниципального образования. Как и в Конституции РФ, муниципальные образования рассматриваются в одном ряду с Российской Федерацией и представлены как один из уровней публичной власти. Для нас ясно, что муниципальное образование - это не просто городское или сельское поселение или другая (иная) территория (см. ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, ст. 2 и 124 ГК РФ). Это территория, в пределах которой население осуществляет местное самоуправление. То есть муниципальное образование является политико-территориальной организацией населения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает только типы муниципальных образований, но не содержит его определения [28, стр. 4.].

Необходимо не только создать особую категорию юридического лица публичного права и выработать для него общее понятие. За общей постановкой проблемы могут потеряться конкретные практически значимые решения. За общими характеристиками юридического лица публичного права не должны исчезнуть индивидуальные особенности прежде всего функционального характера.

Правовая конструкция ГК РФ направлена на реализацию конституционной модели местного самоуправления, в основе которой - интересы муниципального образования, т.е. интересы населения муниципального образования. Муниципальное образование - единый субъект правоотношений. Органы местного самоуправления - это органы особого субъекта гражданско-правовых отношений - муниципального образования. Это не самостоятельные субъекты, действующие в своих интересах. Их создание и деятельность обусловлены интересами населения муниципального образования.

Изменение целевой установки, изменение мотивации деятельности, связанной с возможностью работать не на интерес населения, неприемлемо для органов местного самоуправления. Таким образом, интересы населения являются пределом правосубъектности муниципального образования.

Эти пределы должны, с одной стороны, способствовать обеспечению равных условий в хозяйственной деятельности (а не в ее ограничении или даже полном запрете), а с другой - препятствовать возможным нарушениям, порождаемым использованием властных функций [28, стр. 8.].

Муниципальное образование, как и семья, - ячейка общества. В связи с этим стоит подумать об уравновешивании интересов муниципальных образований и частных лиц. В свое время представители Союза российских городов отмечали, что «многое в отношениях между государственной властью и самоуправлением встанет на место, если, скажем, относиться к городу как к семье, защищать его права как права частного лица, и главное - надо уравновешивать интересы»[26, стр. 37].

Местное самоуправление как форма реализации власти на территории муниципального образования, является самой приближенной к населению властью. Поэтому очень важно, чтоб и муниципальные образования, и созданные ими органы местного самоуправления, могли беспрепятственно участвовать как во властных взаимоотношениях, так и в гражданско-правовых. Это будет стимулировать развитие местной власти, укрепление ее авторитета на местах и, как следствие, улучшение жизни людей на территории муниципального образования.

**Библиографический список**

I.Нормативно-правовые акты

1. Европейская хартия о местном самоуправлении Принята Советом Европы 15 октября 1985 года, Страсбург.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.
3. Гражданский Кодекс РФ// Российская газета. - № 238-239, 08.12.1994
4. Бюджетный Кодекс РФ // Российская газета. - № 153-154, 12.08.1998
5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Российская газета. - № 202, 08.10.2003
6. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Российская газета. - № 223, 06.10.2007,
7. Устав Соликамского муниципального района Пермского края (принят решением Земского Собрания Соликамского района от 14.06.2005 № 57, (Зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Приволжскому федеральному округу 25.11.2005 N RU595280002005001)
8. Положение о Комитете имущественных отношений Соликамского муниципального района Пермского края (принято Решением Земского Собрания Соликамского муниципального района от 02.05.2006 № 144)

II.Научная или учебная литература

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: Конституционализация муниципальной демократии в России. Норма 2008.
2. Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель-налогоплательщик - государственно-правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1998.
3. Горохов Б. Споры, связанные с определением территорий муниципальных образований // Вопросы местного самоуправления. 2004. № 1.
4. Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003.
5. Карпович В.Д., Лазарев В.В., Окуньков Л.А., Кутафин О.Е. Научно-практический комментарий к Конституции РФ, М.: Юрайт-М; Новая культура, 2002
6. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. М.: 2007,
7. Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: Норма, 1999.
8. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, режимы, конструкции, система): Диссертация д-ра юрид. наук. Омск, 2003.
9. Кузьмин И. Подвохи современного финансирования/ «Консультант», 2007, № 23
10. Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М.: Проспект, 2007
11. Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права М.: 2007.
12. Левин В.Ф., Пилипенко С.Г. Соотношение категорий "ответственность" и "конституционная ответственность" в юридической характеристике местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2001.
13. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России. Учебное пособие, Издательско-торговая корпорация «Дашков и К» 2006.
14. Нуртдинов А.А. Некоторые проблемы участия казны в механизме ответственности государства; «Юрист» 2007, № 10.
15. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели; Статут, 2007
16. Пятков Д.В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований // Ежегодник российского права. М., 2000.
17. Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях. СПб., 2003.
18. Сердюков И. Уравновешивать интересы // Российская Федерация. 1994. № 2.
19. Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // ВВАС. 2001. № 3.
20. Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов; «Конституционное и муниципальное право», 2006, № 10
21. Тимофеев Н.С. К вопросу об ответственности населения как главного субъекта местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Московского ун-та, 2001.
22. Тихомиров Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включен в информационный банк Консультант Плюс согласно публикации - НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
23. Чиркин В.Е. Субъекты конституционного права в частноправовых отношениях (Рецензия к книге Кутафина О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица) М.: Проспект, 2007.
24. Чиркин В.Е. Институт государства и права Российской Академии Наук. Юридическое лицо публичного права; Норма, 2007.
25. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1911.
26. Разъяснения Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению; «Государственная власть и местное самоуправление» 2008, № 1

III. Судебная практика

1. Вестник ВАС РФ. 1993. № 9.
2. Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.
3. Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм бюджетного кодекса Российской Федерации»
4. Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О.

IV. Электронные ресурсы

1. www/rudiplom.ru
2. Система Консультант Плюс