АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Бурлака С. Н.

старший преподаватель кафедры предпринимательского права, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, snburlaka@mail.ru

Вилачева М. Н.

ассистент кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, vilacheva.m@yandex.ru

УДК 347.193.2(470)
ББК 67.404.013(2Рос)

Цель. Исследование направлено на анализ особого правового статуса органов местного самоуправления как юридических лиц с учетом двойственного характера их природы – как публично-властных институтов и хозяйствующих субъектов.

Методы. Анализ норм законодательства, регулирующих статус органов местного самоуправления как юридических лиц. Выявление противоречий в правовые регулирования участия органов местного самоуправления в гражданских отношениях.

Результаты. Исследован вопрос о возможности и необходимости обладания субъектами публичного права статусом юридического лица. Органы местного самоуправления обладают публично-властными полномочиями и одновременно являются субъектами гражданского права. Проанализировано соотношение публично-правового понятия органа публичной власти и гражданско-правовой конструкции юридического лица.

Обозначена полезность и необходимость введения категории юридического лица публичного права, одновременно обращается внимание на различные и неоднозначные перспективы развития российского законодательства в случае использования им этой конструкции.

Научная новизна. Предложена классификация юридических лиц на публичные и частные. Сформулирован принцип заимствования, согласно которому традиционные цивилистические конструкции должны приниматься публичным правом в их изначальном понимании, без искажений, и наоборот.

Ключевые слова: юридическое лицо, муниципальное образование, орган местного самоуправления, субъект публичного права.

© Бурлака С. Н., Вилачева М. Н., 2017

LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS LEGAL ENTITIES: LEGAL REGULATION PROBLEMS

Burlaka S. N.

Senior Lecturer of the Department of Entrepreneurial Law, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Sverdlovsk Region, Ekaterinburg, 8th March str. / People's Will, 62/45, snburlaka@mail.ru

Vilacheva M. N.

Assistant of the Chair of Public Law, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Sverdlovsk Region, Ekaterinburg, 8th March str./ People's Will, 62/45, vilacheva.m@yandex.ru

Purpose. The study is aimed at analyzing the special legal status of local government bodies as legal entities, taking into account the dual nature of their nature – as public authorities and business entities.

Methods. Analysis of the norms of legislation governing the status of local self-government bodies as legal entities. Identification of contradictions in the legal regulation of the participation of local governments in civil relations.

Results. The issue of the possibility and necessity of holding the status of a legal entity by public entities is investigated. The bodies of local self-government have public authorities and at the same time are subjects of civil law. The correlation of the public legal concept of the public authority and civil-legal design of the legal entity is analyzed.

The usefulness and necessity of introducing the category of a legal entity of public law is indicated, at the same time attention is drawn to various and ambiguous prospects for the development of Russian legislation in the case of using this design.

Scientific novelty. The classification of legal entities into public and private is proposed. The principle of borrowing is formulated according to which traditional civil constructions should be accepted by public law in their original understanding, without distortion, and vice versa.

Key words: legal entity, municipal entity, local government body, public law entity.

Теория юридических лиц в российском гражданском праве достаточно хорошо разработана в том, что касается классических частных субъектов – акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью и проч. Но есть один очень важный момент, который реформа гражданского законодательства не затронула, речь идет о статусе публичных субъектов, в частности, органов местного самоуправления в гражданских отношения [1, с. 1]. В результате многолетних реформ в России сформировалась многоуровневая властная вертикаль: федеральные органы власти, органы власти субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления. Их четкая градация наблюдается также «по горизонтали», где при отсутствии прямого соподчинения органы различаются по сфере реализации властных полномочий и компетенции. Горизонтальной градации в значительной степени подверглись органы, наделенные исполнительно-распорядительными функциями и полномочиями. Издавна государство участвовало в имущественных отношениях и выступало в качестве собственника, т.е. оно было субъектом и публичного, и частного права. Нюансы этого разграничения исследовались и в советский период, хотя формально о частноправовых отношениях речи не шло. Так, М. И. Брагинский считал, что государство представлено системой субъектов гражданского права, а гражданской правосубъектностью наделяются «государственные предприятия, организации и учреждения – юридические лица, государственные образования и административно-территориальные единицы и в их числе центр системы – Союз ССР» [2, с. 270].

Согласно ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования «выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами». К ним «применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов». При этом ст. 125 ГК РФ создает систему своеобразного «представительства» публично-правовых субъектов. По общему правилу органы государственной власти

и органы местного самоуправления могут выступать от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. То есть субъектом гражданского права является публично-правовое образование, представленное своими органами.

Из смысла положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131) следует, что органы местного самоуправления – это такие избираемые или образуемые органы, которые обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 2), наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуются для осуществления управленческих функций и проходят государственную регистрацию в качестве юридических лиц (ч. 2 ст. 41). Органы местного самоуправления также образуют структуру, закрепляемую уставом муниципального образования (ч. 1 ст. 34). В нее входят функциональные и территориальные органы местной администрации (ч. 8 ст. 37), которые создаются по решению представительного органа муниципального образования в качестве самостоятельных юридических лиц с организационно-правовой формой (муниципальное казенное учреждение), действующих на основании утвержденных этим представительным органом положений о них (ч. 3 ст. 41).

Понятие «правовой статус органа местного самоуправления» не имеет нормативного выражения, а представляет собой скорее собирательный доктринальный образ субъекта-участника публично-правовых отношений, выполняющего функции властного управления на своем уровне. Эта трактовка используется законотворческими и исполнительно-распорядительными органами всякий раз, когда требуется создать юридическое правило (норму) или применить уже существующее для регулирования общественных отношений [3, с. 2].

Наиболее обоснованным кажется мнение о двойственной природе правового положения органов муниципальной власти. В нем выделяются публично-правовой и гражданско-правовой элементы, которые позволяют рассматривать органы одновременно как облеченную публичной властью структуру и как участников гражданского оборота, осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность.

Возникает вопрос о соотношении публично-правовых понятий органа публичной власти и гражданско-правовой конструкции юридического лица. Должен ли публичный орган в обязательном порядке являться юридическим лицом? Положительный ответ на этот вопрос означает, что у него должны быть все признаки, перечисленные в ст. 48 ГК РФ: «Юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде». Но в Гражданском кодексе РФ мы не найдем нормы, напрямую относящей публичные органы к таким организациям.

На практике с начала 1990-х гг. многие властные структуры стремились к обладанию статусом юридического лица, и теперь большинство органов государственной власти и местного самоуправления являются юридическими лицами (хотя и не все). Но они не становятся на одну ступень с «нормальными» юридическими лицами, и это по-прежнему подчеркивается в литературе [4, с. 132].

К муниципальным органам не вполне подходит определение юридического лица:

1) Как хозяйствующие субъекты они не всегда выступают от своего имени; они действуют от имени муниципального образования при реализации деятельности по осуществлению местного самоуправления. Причем на практике это разграничение провести иногда трудно. Считается, что в первом случае органы местного самоуправления вступают в отношения, регулируемые гражданским законодательством, для удовлетворения собственных нужд, а во втором – для удовлетворения нужд муниципального образования. Однако (в публично-правовом понимании) правомерность постановки вопроса о собственных нуждах органа муниципальной власти, отличных от нужд муниципального образования, вызывает сомнения. Разрешение вопроса, от чьего имени действовал орган власти, связано с такой важной проблемой, как привлечение органа власти к ответственности, а именно на определение надлежащего ответчика и источника удовлетворения взыскания.

2) Они пользуются обособленным имуществом в соответствии с вещным правом, но вещное право в классическом понимании гражданского законодательства ним неприменимо. Это имущество в их собственности не находится, так как это объект муниципальной собственности; в отношении же хозяйственного ведения и оперативного управления, как справедливо отмечает В. Е. Чиркин, необходимо учесть, что муниципальное имущество используется муниципальными органами для осуществления публично-властных полномочий, а не для хозяйственных целей [5, с. 13]. Кроме того, по мнению Ю. В. Кондрашова, необоснованно

смешивается имущество, которое, с одной стороны, непосредственно используется муниципальными органами для выполнения своих основных функций либо для развития и поддержания своего существования, и имущество, которым, с другой стороны, органы местного самоуправления правомочны распоряжаться от имени муниципального образования [6, с. 99]. Только в отношении первой группы имущества возможна имущественная обособленность.

3) К ним неприменим общий порядок создания и ликвидации юридических лиц.

4) Органы местного самоуправления несут ответственность за счет местного бюджета, а не собственных средств.

5) Органы местного самоуправления имеют право издавать нормативные правовые акты, что также отличает их от обычных юридических лиц;

6) Для них характерны особенности статуса юридических лиц в отношении контроля – надзора. Органы местного самоуправления включены в систему власти-подчинения, которая не связанна с выполнением их основных функций.

В целом анализ текстов федеральных законов позволяет констатировать, что органы публичной власти «противопоставляются» юридическим лицам (т.е. юридические лица трактуются исключительно с позиций частного права).

В целях выполнения конкретной функции органу местного самоуправления необходимо обладать статусом юридического лица. Очевидно, что позиция с признанием органов муниципальной власти юридическими лицами должна быть урегулирована однозначно и единообразно. Оптимальным является вариант, согласно которому они обладают правами юридического лица уже в силу своего создания как органов власти, при этом статус юридического лица выполняет вспомогательную роль в реализации их основного назначения как властных субъектов.

Органам власти в законодательстве не отведена какая-либо организационно-правовая форма. По советской традиции их принято считать учреждениями. С учетом сегодняшней градации учреждений на автономные, бюджетные и казенные муниципальные органы государственной власти могут быть только казенными учреждениями. По своим функциям органы местного самоуправления не соответствуют статусу учреждения: в соответствии с Конституцией РФ они создаются для осуществления публично-властных полномочий от имени населения. А в соответствии со ст. 123.21 ГК РФ учреждение – это организация, созданная собственником для осуществления функций некоммерческого характера, в том числе управленческих, социально-культурных. Помимо этого, ст. 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. противоречит и Бюджетному кодексу РФ (в отношении возможности получения кредитов бюджетными учреждениями). Исходя из этого, вряд ли обоснованно устанавливать учреждение как организационно-правовую форму юридического лица органа местного самоуправления (как и иного органа публичной власти). Советская юридическая наука, исходя из целей деятельности органов власти, традиционно считала их учреждениями [7, с. 8].

Не только учреждения, но и юридические лица иной организационно-правовой формы осуществляют управленческие функции, поэтому неверно считать органы местного самоуправления учреждениями только на основании осуществления ими этих функций. Кроме того, управление, которое осуществляют органы местного самоуправления, и управление, осуществляемое учреждениями, различаются по существу, что объясняется, в первую очередь тем, что у норм права, оперирующих данными понятиями, разная отраслевая принадлежность. Важным является и тот момент, что учреждения обладают функциями специальной компетенции, а органы местного самоуправления, в частности, местная администрация, осуществляют публично-властные полномочия, реализуя от имени населения и публичное управление, и общую компетенцию. Участие же органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях подчинено основной цели по осуществлению местного самоуправления. Исходя из вышеуказанного, можно сделать вывод о том, что непосредственное применение к органам местного самоуправления организационно-правовой формы учреждения невозможно (так же как и к иным публичным органам), хотя в нормативно-правовых актах воспринят именно такой подход. Нормы об учреждениях применимы по аналогии к органам местного самоуправления только с тем учетом, что как органы публично-правовых образований они обладают определенной спецификой.

В рамках гражданского права на деятельность органов власти не распространяется принцип свободы договора. Ограничение свободы договора проявляется в прямом запрете некоторых сделок для органов власти.

Также это может проявляться в необходимости соблюдения особых процедур по выбору контрагента (примером служит универсализация торгов, позволяющих заключить наиболее экономически выгодную сделку для государства и одновременно избежать административного или даже коррупционного выбора контрагента).

Также много вопросов возникает в отношении государственной регистрации органов местного самоуправления как юридических лиц. Для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц основаниями являются

устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. Если же устав отсутствует, то основанием для государственной регистрации в качестве юридических лиц для представительного органа муниципального образования является протокол его заседания, который содержит решение о наделении его правами юридического лица. А для иных органов местного самоуправления основание для регистрации в этом случае – это решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа с правами юридического лица. Правами юридического лица органы местного самоуправления наделяются с момента внесения записи об этом в Единый государственный реестр юридических лиц. При лишении статуса юридического лица также применяются подобные правила. При таком подходе подвергается существенной трансформации особый статус муниципальных органов, так как вообще не учитывается особенность их статуса как органов публично-правовых образований. Необходимо подчеркнуть и то обстоятельство, что представительные органы обладают определенной спецификой в связи с их выборным характером. При проведении аналогии с юридическими лицами частного права переизбрание местного представительного органа рассматривается как осуществление его непрерывной деятельности, а роспуск, в этом случае, означает прекращение деятельности, то есть ликвидацию. Однозначного ответа о процедуре перерегистрации в данном случае законодательство не содержит.

Все эти «сложности» приводят одних исследователей к мнению, что за государственными (муниципальными) органами нельзя признать самостоятельную гражданскую правоспособность [8, с. 35], а других – что косвенных признаков юридического лица у органа публичной власти достаточно для признания его таковым. Правда, последнее предположение делается в рамках цивилистической конструкции юридического лица: то, что «органы реализуют специальную правоспособность на базе закрепленного за ними имущества на праве оперативного управления и их акты могут обжаловаться в суде, позволяет признать и их юридическими лицами, поскольку перечисленные признаки вполне соответствуют признакам юридического лица, указанным в п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ» [9, с. 2]. Соответственно, органы власти, у которых нет имущества на праве оперативного управления, вообще не являются субъектами гражданского права (например, Правительство РФ, прочие коллегиальные органы управления и др.).

Традиционно русская доктрина относилась к конструкции юридического лица публичного права прохладно и даже критически [10, с. 79]. Оснований для принятия этой концепции в советский период не осталось вообще, юридическое лицо публичного права стало ассоциироваться исключительно с буржуазным правом. В последнее время по этой проблеме появилось немало исследований, и открылась подлинная дискуссия на тему о том, нужна ли российскому законодательству категория юридических лиц публичного права [11, с. 2]. Концепция развития корпоративного законодательства до 2008 г., разработанная Минэкономразвития России, признает, что необходимость введения категории публичного юридического лица назрела, но для ее этого необходимы концептуальные исследования. Причем, в Концепции к таким лицам относится не само государство и его органы, а только те субъекты, которые ими созданы. Концепцией развития законодательства о юридических лицах признается то факт, что введение данной категории будет полезным, но вводить ее, тем не менее, не рекомендуется, так как это чуждо нашему правопорядку. Высказаны разумные опасения, что при отнесении к публичным юридическим лицам унитарных предприятий последует «масштабное и кардинальное преобразование всей организации управления публичным (государственным и муниципальным) имуществом» [12, с. 24].

Но признать полезность деления юридических лиц на частные и публичные недостаточно, нужно учитывать конкретику разных подходов. Первый подход заключается в том, чтобы в целях четкого определения правового статуса публичных субъектов в гражданских отношениях установить, что частноправовые процедуры, касающиеся создания и статуса юридического лица, не применяются к юридическим лицам публичного права, а обязательственное и вещное право применяются к ним с теми изъятиями, которые установлены законом. Этот вариант требует минимальной законодательной коррекции, по сути, уточняя уже существующее положение вещей. Есть и второй подход, более кардинальный, основанный на опыте ряда стран по выведению отношений с участием юридических лиц публичного права практически целиком как из-под гражданского законодательства, так и из-под компетенции общих судов (разумеется, существование развитых административных судов в этом случае – обязательный элемент). Необходимо заметить, что речь в данном случае идет лишь о заимствовании публичным правом понятия юридического лица, а сама классификация юридических лиц в гражданском праве при этом не меняется. Иными словами, согласно второму подходу, юридические лица классифицируются отдельно в двух разных подсистемах права – публичной и частной.

Подчеркнем, что при любом варианте регулярно будет возникать проблема различения, в каком

качестве действовал публичный субъект, поскольку за ним останутся и чисто гражданские сделки, и «функции хозяйствующих субъектов». Разделение по принципу «сделки публичных лиц – гражданское право», а «акты органов публичной власти – публичное право» также несовершенно, поскольку акты органов власти могут порождать имущественные правоотношения. Но определенной степени ясности все же можно достичь. Решение проблемы публичных субъектов в частном праве, возможно прежде всего законодательным путем. Причем законотворчество назрело не в области гражданского права, а в публичном праве, где предстоит определить основы организации и осуществления муниципального (государственного) управления, очертить круг субъектов муниципального (государственного) управления и установить правила их деятельности. Только обозначив публично-правовой статус органов власти, можно вести речь об оставшихся их полномочиях в сфере права гражданского, где осуществляется далеко не основная, а вспомогательная деятельность. Иными словами, обладание правами юридического лица необходимо органам власти для осуществления вспомогательной деятельности – по отношению к их основной деятельности как субъектов публичной власти. Подобным образом будет достигнута цель упорядочения муниципального (государственного) управления и форм его осуществления (публично-правовая задача) и цель уточнения гражданско-правового статуса органов власти (частно-правовая задача).

Гармоничности использования правовых понятий, конструкций и концептов в публичном и частном праве должен способствовать принцип заимствования. Так, если понятие «компетенции» является базовым для системы понятий публичного права, то понятие «юридическое лицо» служит ключевым в частном праве [13, с. 192]. Соответственно, публичное право должно принимать традиционные цивилистические конструкции, такие как понятие юридического лица, в их изначальном понимании, без искажений. И наоборот – гражданское право должно принять характеристику органа государственной власти, даваемую публичным правом. Внесение преобразований в материальное законодательство повлечет за собой и перестройку процессуального права.

Таким образом, введение категории юридического лица публичного права в российское законодательство представляется обоснованным и логичным. Подобная конструкция содействовала бы учету сочетания частных и публичных начал при регулировании правового статуса органов публичной власти, способствовала бы урегулированию вопроса относительно организационной формы их участия в правовом обороте, также определила бы иные правила государственной регистрации, отличные от тех, которые установлены для юридических лиц частного права.

Литература:

1. *Яковлев В. Ф., Талапина Э. В.,* Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. № 8. август 2016. 16 с.
2. *Брагинский М. И.* Участие Советского государства в гражданских правоотношениях // Брагинский М. И. Избранное. М.: Юрид. лит., 2008. 270 с.
3. *Селихова О. Г.* Особенности правового статуса органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. № 5. 2016. 16 с.
4. *Болдырев В. А.* О «юридических лицах» публичного права // Журнал российского права. 2008. № 11. 132 с.
5. *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.
6. *Кондрашов Ю. В.*. Статус органов местного самоуправления при участии в гражданских правоотношениях. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук :12.00.03 : Тюмень, 2004. 175 с.
7. *Белоусова Е. В.* Правовой статус органов местного самоуправления как юридических лиц: проблемы правового регулирования // Государство и право. 2011. № 2. 8 с.
8. *Усков О. Ю.* Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5. 35 с.

References:

1. *Yakovlev V. F., Talapina E. V.* Legal persons and subjects of public law: in search of legal balance // Journal of Russian law. № 8. August 2016. 16 p.
2. *Braginsky M. I.* Participation of the Soviet state in civil legal relations // Braginsky M. I. Favorites. M .: Legal lit., 2008. 270 p.
3. *Selikhova O.* Peculiarities of the Legal Status of Local Self-Government Bodies // Russian Juridical Journal. № 5. 2016. 16 p.
4. *Boldyrev V. A.* On “legal persons” of public law // Journal of Russian Law. 2008. № 11. 132 p.
5. *Chirkin V. E.* Legal entity of public law. Moscow: Norma, 2007. 352 p.
6. *Kondrashov U.* Status of local self-government bodies with participation in civil legal relations. Thesis for the degree of Candidate of Juridical Sciences: 12.00.03: Tyumen, 2004. 175 p.
7. *Belousova E. V.* Legal status of local governments as legal entities: the problems of legal regulation // State and Law. 2011. № 2. 8 p.
8. *Uskov O. Yu.* Problems of civil legal personality of state bodies and local self-government bodies // Journal of Russian Law. 2003. № 5. 35 p.

Литература:

9. Тен А. Л. Теоретико-правовые проблемы государственной регистрации органов государственной власти в качестве юридических лиц // Административное право и процесс. 2006. №4.
10. Елистратов А. И. Основные начала административного права. М.: Г. А. Леман и С. И. Сахаров. 1917. 332 с.
11. Павлодский Е. А. Публично-правовые образования как субъекты гражданского права // Цивилист. 2006. №1.
12. Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. №2. 24 с.
13. *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право. М.: Эксмо. 2008. 192 с.

References:

9. *Ten A. L.* Teoretiko-legal problems of the state registration of public authorities as legal entities // Administrative law and process. 2006. №4.
10. *Elistratov A. I.* Basic principles of administrative law. M .: G.A. Lehmann and S.I. Sakharov. 1917. 332 p.
11. *Pavlodsky E. A.* Public legal education as subjects of civil law // Civiliz. 2006. №1.
12. *Sukhanov E. A.* On legal entities of public law // Herald of civil law. 2011. №2. 24 p.
13. *Tikhomirov Yu. A.* Modern Public Law. M .: Eksmo. 2008. 192 p.