

УДК 340

***МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК СУБЪЕКТ
ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ***

Магомедова Е.А.

к.ю.н., доцент

доцент кафедры юриспруденции

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Зайцева М.А.

преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин

*Калужский институт (филиал) Автономной некоммерческой организации
высшего образования Московского гуманитарно-экономического университета*

Калуга, Россия

Воробьева М.О.

студентка

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Аннотация: Статья посвящена исследованию теоретических положений, характеризующих гражданскую правосубъектность муниципальных образований. Отсутствие законодательной дефиниции понятия «Муниципальное образование» в определенной степени негативным образом сказывается на предметном и системном правовом закреплении статуса муниципальных образований как субъектов гражданского права. Далее авторами предпринимается попытка исследовать параллели между понятиями

«юридическое лицо публичного права» и «публично-правовое образование». Делается вывод о проблемном характере статуса муниципального образования как субъекта гражданского права.

Ключевые слова: муниципальное образование, юридическое лицо, публично-правовое образование, гражданское право, гражданские правоотношения, вопросы местного значения, местное сообщество..

***MUNICIPAL FORMATION AS A SUBJECT OF CIVIL LAW:
PROBLEMATIC ASPECTS***

Magomedova E.A.

Candidate of Law, Associate Professor, Associate

Professor of the Department of Jurisprudence

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Zaitseva M.A.

Lecturer of the Department of State and Legal Disciplines

*Kaluga Institute (branch) Autonomous non-profit organization of Higher Education
of the Moscow University of Humanities and Economics*

Kaluga, Russia

Vorobyova M.O.

student

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Annotation:

The article is devoted to the study of theoretical provisions characterizing the civil legal personality of municipalities. The absence of a legislative definition of the concept of "Municipal formation" to a certain extent negatively affects the substantive and systemic legal consolidation of the status of municipalities as subjects of civil law. Further, the authors attempt to explore the parallels between the concepts of "legal entity of public law" and "public legal education". The conclusion is made about the problematic nature of the status of a municipality as a subject of civil law.

Keywords: municipal formation, legal entity, public legal education, civil law, civil legal relations, issues of local importance, local community.

В условиях реализации в отечественной государственно-правовой действительности положений конституционной реформы 2020 года, а также с учетом активного продвижения России по пути интенсивного развития рыночных механизмов актуализируются вопросы качества правового регулирования общественных отношений в различных сферах социальной реальности. Следует констатировать, что в юридической науке выделяют множество факторов, влияющих на эффективность правового регулирования. Большинство ученых-юристов к таковым относят: качество действующего законодательства, качество правоприменительного процесса, уровень правосознания и правовой культуры общества в целом и должностных лиц в частности и другие. Кроме того, на наш взгляд, эффективное правовое регулирование общественных отношений предполагает единообразие терминологического аппарата в действующем законодательстве, понимаемом в широком смысле. В контексте темы статьи интересным представляется тот факт, что в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует

определение понятия «муниципальное образование» [1]. В анализируемом законе речь идет только о типах муниципальных образований (например, муниципальный район, сельское поселение, городское поселение и пр.), что не раскрывает их сущности. Также определения нет как на конституционном уровне, так и в других нормативных правовых актах, что представляет собой весьма серьезную проблему [9, С. 11].

Представляется целесообразным отметить, что важно не отождествлять муниципальное образование с административно-территориальной единицей, так как за последней стоит фактически только территория, а за муниципальным образованием – набор определенных задач (компетенций), а также экономическая основа, устав, наличие органов местного самоуправления и, конечно, население, представляющее собой сообщество, объединенное общими интересами. Это и есть сущностные признаки такого публично-правового феномена, как муниципальное образование.

В доктрине права предложен целый ряд дефиниций понятия «муниципальное образование». Так Н.С. Тимофеев дает следующее определение: «муниципальное образование - территориально-политическая организация населения в городском, сельском поселении, на иной территории для решения вопросов жизнеобеспечения, связанных с общностью проживания граждан» [10, С. 45]. Он считает, что гражданская и публичная правоспособность, вопросы которой исследуются в данной статье, фактически принадлежат не кому иному, как общине. Однако выражается она в действиях от лица населения органов местного самоуправления. Не обладая должной право- и дееспособностью, местное сообщество наделяет этими правами публично-правовое образование.

На данный момент Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования объединены общим понятием «публично-правовое образование»

(далее по тексту – ППО). Закреплению данного термина способствовало представление об их единой правовой природе [5, С. 56]. Эта позиция разделяется доктриной гражданского права, нормами действующего законодательства, подтверждается разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации [4].

Конкретизировал положение публично-правовых образований Конституционный Суд РФ. Он выделил два способа регламентации статуса ППО:

- 1) наличие специальных норм об участии их в гражданских правоотношениях;
- 2) нормы о юридических лицах, которые не подлежат применению к ним, исходя из их публично-властной природы [3].

Когда речь идет о статусе муниципальных образований в гражданском праве, то необходимо понимать, что действующее законодательство не признает их юридическими лицами, а всего лишь наделяет правами юридического лица, приравнивает к этому статусу, что не одно и то же. Такая ситуация вызвана неоднозначным отношением к ППО. Формулировка нормы права, закрепляющей, что в гражданских правоотношениях все субъекты участвуют «на равных началах» уже дает основание полагать, что публично-правовые образования автоматически отбрасывают все властные возможности и взаимодействуют с другими субъектами исключительно в рамках вопросов, обозначенных в Гражданском кодексе РФ.

В попытках определить место муниципальных образований и их органов в гражданском праве многие ученые обращались к такой правовой конструкции, как «юридическое лицо публичного права». В этом направлении преуспел В.Е. Чиркин, посвятивший исследованию публично-правовых образований свою монографию. Дискуссии относительно такого феномена, как

«юридическое лицо», актуальны и сегодня в отечественной доктрине права. Причиной этому служит многообразие юридических лиц, появление новых форм. Причем природа этих образований различна, носит не только частный, но и публичный характер, некоторые новые формы просто не укладываются в существующую действительность. Ученый отмечает, что отечественные цивилисты отвергают саму идею о наличии такого явления, как «юридическое лицо публичного права», в отличие от зарубежных стран, где такое понятие плотно вошло в теорию права и в правоприменительную практику. В.Е. Чиркин уверен, что наделение публично-правовых образований статусом юридического лица в отечественном гражданском праве, а также признание за ними равных прав с другими, традиционными субъектами гражданских правоотношений – это объективная необходимость. Разделение юридических лиц на частные и публичные в данном контексте должно лишь способствовать определению их специфических признаков [12, С. 109]. На наш взгляд, происходящие трансформации общественных отношений и объективные потребности социума в адекватном и конструктивном правовом регулировании неизбежно приведут к концептуальному обоснованию в российской цивилистике и нормативному закреплению в действующем законодательстве новых понятий и форм в части концепции юридического лица. Тем более, в контексте участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях это очень важно, так как именно муниципальные районы, городские и сельские поселения наиболее приближены по форме к юридическому лицу. Вышеизложенное позволяет утверждать, что юридическое лицо публичного права и публично-правовое образование – понятия не тождественные.

В Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была предпринята попытка закрыть вопрос о статусе муниципальных образований,

определив их в организационно-правовой форме учреждений. Вместе с тем дуалистическая правосубъектность муниципальных образований все-равно была сохранена, что не решило большинство теоретических вопросов [13, С. 22].

Деятельность юридического лица предполагает определенную хозяйственную деятельность, то есть производство каких-либо товаров, оказание услуг и др. Муниципальные образования ежедневно решают задачи, обусловленные их полномочиями, и ряд ученых полагает, что такую деятельность можно также рассматривать в качестве хозяйственной. Предполагается, что данное понятие выходит за рамки только предпринимательской деятельности, оно гораздо шире [7, С. 61]. И, по нашему мнению, в этой позиции есть логика, только важно определить цель такой деятельности и ее основания. Многие ученые едины во мнении, что у публично-правовых образований и юридических лиц много общего. Так, например, Ю.Н. Канаев справедливо полагает, что у публично-правовых образований и юридических лиц все-таки есть общее родовое понятие – это организация [6, С.36].

Правовое положение участников гражданского права определяет, в том числе, их правосубъектность. Рассуждая о гражданской правосубъектности муниципальных образований, необходимо учитывать, что не все нормы гражданского права применяются в отношении публично-правовых образований. Они применяются постольку, поскольку это отвечает целям деятельности ППО и не противоречит их сущности. Это вновь связано с их публичным характером. Такая ситуация вызывает проблемы в правоприменительной деятельности, и здесь на помощь приходит судебная практика.

Несмотря на определенное сходство между правовыми статусами муниципальных образований и Российской Федерацией (и ее субъектов в том числе), внимание привлекает одна важная деталь: органы исполнительной и законодательной власти на федеральном уровне самостоятельно регулируют вопросы, связанные с любой отраслью права. Они определяют систему правового регулирования тех или иных вопросов, издают законы, изменяют их, определяют пределы действия тех или иных нормативных правовых актов. Проводя параллель с гражданскими правоотношениями, они определяют пределы гражданской правосубъектности всех участников таких правоотношений, в том числе и себя. Таким образом, Российская Федерация действительно имеет большую широту властных полномочий, как и субъекты РФ (пусть немного в меньшей степени), чего не скажешь об органах местного самоуправления, представляющих на правовой арене муниципальные образования. Некоторые исследователи справедливо отмечают, что к такому положению муниципальных образований привел формальный подход законодателя. Этим же объясняется и отсутствие четкого определения понятия «муниципальное образование». В нем нет смысла, если в полной мере отождествлять муниципальные образования с Российской Федерацией и ее субъектами [8, С. 39]. По непонятным причинам законодателем игнорируются различия в правовой природе государственной власти и местного самоуправления. Местное самоуправление предполагает осуществление власти населением определенной территории. Это тот случай, когда объект и субъект правоотношений совпадают. Действительно, со временем власть общины, сельского схода теряет свои общественные начала и больше становится похожей на власть государственную [11, С. 38]. Однако, учитывая социально-экономическую, социально-правовую действительность, этот процесс представляется более чем логичным и ожидаемым.

Муниципальное образование предназначено для осуществления муниципальной власти и решения вопросов местного значения исходя из интересов населения [2]. Действуя в рамках полномочий, определенных государством, муниципальные образования решают вопросы местного значения, причем им приходится вступать как в отношения публично-правового характера (налоговые, административные и проч.), так и в отношения частного характера – вещные, имущественные, земельные, договорные и т.д.

Обобщая все вышеизложенное можно констатировать проблемный характер гражданской правосубъектности муниципальных образований. С одной стороны, муниципальные образования закреплены в качестве субъектов гражданского права в Гражданском кодексе РФ, наделены правами юридического лица, однако таковыми не являются и участвуют в гражданских правоотношениях с определенными изъятиями. С другой стороны, муниципальные образования могут выступать в гражданских правоотношениях как непосредственные субъекты, причем участвуют они в гражданских правоотношениях через специальные уполномоченные органы (например, органы местного самоуправления, муниципальные предприятия и учреждения). Однако не исключается участие в правоотношениях собственно муниципального образования (от собственного имени).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что гражданская правосубъектность муниципальных образований поставлена в прямую зависимость от их правовой природы и целей деятельности. Признание муниципальных образований юридическими лицами противоречит отечественной правовой доктрине. Это связано с тем, что понятие «юридическое лицо» рассматривается отечественными правоведами только в цивилистическом плане, а не в масштабе всей теории права.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (действующая редакция) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.06.2022).
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-11112003-n/> (дата обращения: 12.06.2022).
3. Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.06.2022)
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.06.2022).
5. Журавлева А.В. Публично-правовые образования как субъекты гражданско-правовых отношений: понятия и виды // COLLOQUIUM-JOURNAL. – 2019. - № 21-7 (45).
6. Канаев Ю.Н. Муниципальные образования как субъекты гражданского права: монография. – М.: Юстицинорм. – 2020.

7. Модин Н.А. Муниципальные образования как субъекты гражданских правоотношений в современном российском праве // Российская юстиция. – 2011. - № 5.
8. Рыков А.Н. Эволюция института административно-территориального устройства в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 8.
9. Стрельников А.О. Некоторые проблемы правового регулирования организации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2017. - № 1.
10. Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 10.
11. Чертков А.Н. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление - 2020. - № 8.
12. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2019.
13. Щепачев В.А. Органы местного самоуправления как юридические лица // Право и политика. – 2010. - № 1.

Оригинальность 81%