

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

На современном этапе вопрос о наделении органов публично-правовых образований правами юридического лица является одним из наиболее дискуссионных. В российском праве сложилась практика наделения органов власти одновременно административной и гражданской правосубъектностью, которые наряду с осуществлением публично-властных полномочий наделяются правами юридического лица — самостоятельного участника регулируемых гражданским законодательством отношений.

Как указывает В.А. Слыщенко, распространенное в российском праве понимание государственных органов как юридических лиц является частью наследства советской эпохи. Встречающаяся в действующем законодательстве и правоприменительной практике трактовка органа публично-правового образования как юридического лица остается в плену устаревших советских гражданско-правовых представлений, не учитывает момент свободы воли, самостоятельности и независимости, лежащий в основе юридического лица согласно его понятию¹.

По мнению Н.А. Лесняк, такое положение сложилось в силу определенных объективных причин.

Во-первых, оно сформировалось благодаря советской правовой традиции установления двойственной правосубъектности органов власти, которые в одних (административных) отношениях выступают в качестве субъекта, наделенного властными полномочиями, а в других (имущественных) — в качестве юридического лица.

Во-вторых, наделение органов власти статусом юридического лица связано с потребностью указанных органов в оперативном обеспечении своих материально-хозяйственных нужд. Имущественная самостоятельность, которую им придает наличие статуса юридического лица, позволяет данным органам достаточно оперативно приобретать своими силами от своего имени необходимые товары, работы и услуги.

В-третьих, через наделение органов власти статусом юридического лица публично-правовые образования получают возможность снимать с себя или по крайней мере ограничивать ответственность по имущественным обязательствам².

Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»³ устанавливал отдельные элементы статуса органов местного самоуправления. Он определял, что районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские Советы народных депутатов, соответствующие органы управления являются юридическими лицами. Решение о предоставлении прав юридического лица другим органам местного самоуправления принимал соответствующий Совет народных депутатов. Кроме того, наделяться правами юридического лица могли и органы территориального общественного самоуправления (ст. 8).

Никакого указания на организационно-правовую форму указанных органов Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» не содержал, упоминая лишь, что Советы народных депутатов являлись местными представительными органами власти (ст. 10), а местная администрация — органом управления, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции и подотчетным соответствующему местному Совету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции (ст. 29).

Следует отметить, что действовавший на тот момент Гражданский кодекс РСФСР 1964 г., понимавший под юридическими лицами организации, которые обладали обособленным имуществом, приобретали от своего имени имущественные и личные неимущественные права и несли обязанности, могли быть истцами и ответчиками в суде, арбитраже или в третейском суде, устанавливал и их виды, к которым органы местного самоуправления не относились.

¹ См.: Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. — 2010. — № 6. — С. 78.

² См.: Лесняк Н.А. О целесообразности наделения органов местного самоуправления правами юридического лица // Гражданское право. — 2010. — № 3. — С. 18.

³ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 29. — Ст. 1010.

Пришедший на смену Закону РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ под органами местного самоуправления понимал выборные и другие органы, наделавшиеся полномочиями на решение вопросов местного значения и не входившие в систему органов государственной власти (ст. 1).

В систему органов местного самоуправления по указанному Федеральному закону входили образуемые в соответствии с этим законом, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований выборные органы, а также другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. При этом органы местного самоуправления наделались в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения (ст. 14).

В части статуса органов местного самоуправления этот Федеральный закон перенял от предшественника ту же норму, видоизменив ее по форме, но не по существу, указав, что выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования (ст. 20).

Вопрос о статусе органов местного самоуправления в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ не перестал быть дискуссионным. Напротив, указанный Федеральный закон еще глубже увяз в ошибках прежнего законодательства, регулирующего вопросы организации местного самоуправления.

Указанный Федеральный закон в первоначальной редакции устанавливал, что наделенные в соответствии с ним и уставом муниципального образования правами юридического лица органы местного самоуправления являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц.

Ныне действующая редакция ч. 2 ст. 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом изменений, внесенных в Гражданский кодекс РФ и иные законы в связи с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений, конкре-

тизирует организационно-правовую форму органа местного самоуправления, указывая, что он является муниципальным казенным учреждением.

Такая точка зрения федерального законодателя представляется ошибочной и вызывает по меньшей мере недоумение. По мнению В.А. Слыщенко, подход нынешнего законодательства к наделению органов публично-правовых образований гражданской правосубъектностью отличается моментом произвольного усмотрения, не имеющим внутренней логики и не связанным общими правилами гражданского законодательства о юридических лицах. Несовершенство законодательства объясняется отсутствием всякого направляющего принципа: называя конкретные государственные органы юридическими лицами, законодатель руководствуется не правовой природой органа власти, а лишь собственным изменчивым усмотрением⁶.

Как отмечает В.А. Щепачев, серьезную проблему представляет собой и то, что в имущественных правоотношениях органы местного самоуправления выступают как юридические лица в форме учреждений (ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ) в отличие от государственных органов, которые хотя и обладают правами юридического лица, но сохраняют статус органа власти — публично-правового образования, созданного для осуществления государственных функций. Указанная статья Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» противоречит нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующим статус муниципальных образований и органов местного самоуправления⁷.

Как указывает О.Л. Савранская, определение органов местного самоуправления, данное в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не указывает на их природу как органов, представляющих интересы муниципальных образований и действующих от их имени. Следствием такого подхода является присутствие в указанном Федеральном законе постоян-

⁴ См.: СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

⁵ См.: СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

⁶ См.: Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. — 2010. — № 6. — С. 78.

⁷ См.: Щепачев В.А. Теоретические дискуссии и практика становления местного самоуправления (правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 4. — С. 57.

ное смешение муниципальных образований и органов местного самоуправления, фактическая подмена субъекта прав местного самоуправления. В законодательстве и во взаимоотношениях органов местного самоуправления и государственных структур стало прослеживаться отношение к органам местного самоуправления как к обычным организациям, хозяйствующим субъектам, а не органам публично-правового образования⁸.

Общая правоспособность публично-правовых образований — муниципальных образований закрепляется Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, федеральными и региональными законами, уставами муниципальных образований. Муниципальные образования действуют в рамках публичного права, вступая в частноправовые отношения только для решения публичных задач, но уже не как носители публичной власти, а как участники гражданского оборота, отношения которых базируются на принципах гражданского законодательства.

Поскольку гражданско-правовая правоспособность муниципальных образований строится на двух началах — частном и публичном, законодатель внес еще больше путаницы в вопрос определения статуса органов муниципальных образований, наделив их правами юридического лица в организационно-правовой форме казенного учреждения и обязав проходить обязательную государственную регистрацию в качестве юридических лиц. Таким образом, с легкой руки законодателя публичные органы власти превратились в обычные юридические лица — казенные учреждения.

Как указывают В.И. Савин, К.Л. Медолазов, признание какой-либо двойственности правового положения органов публичной власти не имеет правового обоснования: любые действия органов являются действиями самого публично-правового образования по осуществлению своих полномочий или по созданию условий для такого осуществления (в том числе в сфере гражданского оборота). В противном случае стирается грань между правовыми статусами органа публичной власти и государственного или муниципального учреждения, осуществляющего управленческие функции⁹.

⁸ См.: Савранская О.Л. О вопросах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 3. — С. 24.

⁹ См.: Савин В.И., Медолазов К.Л. К вопросу о соотношении норм конституционного и гражданского права в российском законодательстве // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 41.

Анализ Конституции РФ, Гражданского и Бюджетного кодексов РФ, положений федерального законодательства, регулирующего вопросы организации и деятельности местного самоуправления, выявляет серьезные противоречия между указанными нормативными актами и не позволяет однозначно решить проблему правового статуса органа местного самоуправления.

Грубые попытки «притянуть» органы местного самоуправления к статусу казенных учреждений не согласуются ни с общими принципами гражданского законодательства, ни с природой публично-правовых (муниципальных) образований, от имени которых выступают органы местного самоуправления.

По мнению О.Л. Савранской, как в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и в сознании управленцев не прослеживается идея единого субъекта правоотношений — муниципального образования (не юридического лица, а его аналога — особого субъекта правоотношений), от имени которого действуют органы местного самоуправления (по аналогии с органами юридического лица). Тем самым указанный Федеральный закон отошел от идеи представительских функций органов местного самоуправления, заложенной в гражданском законодательстве¹⁰.

Гражданско-правовой статус публично-правовых образований, в том числе муниципальных образований, определяет ст. 124 Гражданского кодекса РФ. В отличие от публичных отраслей права, она устанавливает принцип равенства положения муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с положением иных участников этих отношений — граждан и юридических лиц. Указанной нормой гражданская правосубъектность муниципальных образований приравнивается к правосубъектности юридических лиц за некоторыми исключениями, вытекающими из закона или особенностей данных публично-правовых образований.

Как указал Конституционный суд РФ в определении 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», содержащееся в ст. 124

¹⁰ См.: Савранская О.Л. О вопросах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 3. — С. 24.

Гражданского кодекса РФ указание на особенности публично-правовых образований, в силу которых к ним могут не быть применимы положения, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, означает, прежде всего, что в гражданском законодательстве имеются специальные нормы, регулирующие участие данных субъектов в гражданских правоотношениях, а также правовые нормы о юридических лицах, которые не применимы к государству, государственным и муниципальным образованиям (например, нормы, относящиеся к образованию юридического лица, его учредительным документам, реорганизации юридического лица и т.д.) в силу специфики последних, которая в основном проистекает из особой организации институтов публичной власти.

Будучи равноправными субъектами гражданских правоотношений, государственные и муниципальные образования выступают в данном качестве носителями субъективных гражданских прав (имущественных и личных неимущественных) и обязанностей, составляющих содержание соответствующего правоотношения, а также гражданско-правовой ответственности¹¹.

От имени муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, своими действиями приобретают и осуществляют имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступают в суде органы местного самоуправления (ст. 125 ГК РФ).

Простой сравнительный анализ действующего законодательства показывает, что органы местного самоуправления не вписываются ни в общие положения гражданского законодательства о юридических лицах, ни в положения о казенных учреждениях.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (ст. 48 ГК РФ).

Органы местного самоуправления, как было указано выше, действуют не от своего имени, а от

имени муниципального образования, являются его органами.

Также юридические лица должны иметь самостоятельный баланс и (или) смету, что обеспечивает имущественное обособление (имущественную самостоятельность) юридического лица. Органы местного самоуправления финансируются из местного бюджета и не могут по своему усмотрению распоряжаться этими средствами и отвечать ими по своим обязательствам.

Кроме того, несмотря на то, что органы местного самоуправления наделяются муниципальным имуществом на праве оперативного управления и обладают некоей имущественной обособленностью, ответственности указанным имуществом они не несут, поскольку его собственником является муниципальное образование.

Гражданский кодекс РФ предусматривает, что юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности (ст. 49).

Юридическое лицо изначально создается для участия в гражданском обороте, для занятия деятельностью, не запрещенной законом, в том числе в целях извлечения прибыли.

Органы власти создаются не для участия в гражданском обороте, а для реализации особых целей — осуществления публичных властных полномочий, которыми и обуславливается специфика их участия в гражданском обороте.

Следует понимать, что в отличие от других участников гражданских отношений органы власти осуществляют свою деятельность в рамках публичного права и вступают в гражданский оборот исключительно для решения публичных задач и только в пределах предоставленной государством компетенции, и, даже участвуя в гражданских правоотношениях, насколько это допускается законом, выступают не от собственного имени, а как представители государства, субъекта РФ или муниципального образования.

Полагая, что органы местного самоуправления имеют право выступать в гражданском обороте самостоятельно, от своего имени, а не в целях реализации полномочий муниципальных образований, можно прийти к ошибочному выводу о наличии у таких органов публично-правовых образований обособленной от муниципального образования правоспособности.

Государство реализует свою деятельность через органы власти посредством исполнения ими своих

¹¹ См.: Ершов В.А., Сулягин А.В., Кайль А.Н. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. – 2009. – С. 96.

функций в рамках переданных им полномочий. Под полномочиями следует понимать совокупность установленных действующим законодательством прав и обязанностей органа власти или должностного лица. Объем государственно — властных полномочий, присущих всем органам власти, определяется компетенцией таких органов, установленной Конституцией РФ, федеральными законами и иными правовыми актами РФ, законами и иными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами.

Предметом деятельности органов местного самоуправления является осуществление ими публичной власти для достижения поставленных перед ними целей.

Таким образом, органы местного самоуправления могут иметь только те гражданские права и обязанности, которые соответствуют цели их создания и деятельности — осуществлению публично — правовых полномочий. У них не может быть никаких иных целей и обязательств, кроме установленных законом, поскольку каждый орган власти образуется и осуществляет свою деятельность в установленном порядке, наделен государством определенным объемом полномочий и реализует предопределенные задачи и функции в установленной сфере.

Гражданское законодательство предусматривает обязательную регистрацию юридических лиц, считая моментом создания юридического лица день внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц (ст. 51 ГК РФ).

Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания, то есть со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц, и прекращается в момент внесения записи о его исключении из единого государственного реестра юридических лиц.

Правоспособность же органов местного самоуправления не зависит от наличия или отсутствия такой государственной регистрации и возникает с момента их образования и наделения соответствующей компетенцией, то есть с момента вступления в юридическую силу соответствующего нормативного правового акта о его создании; с утратой указанным актом юридической силы исчезает и правоспособность. Гражданский кодекс РФ в ст. 124, 125 также не приравнивает органы местного самоуправления к юридическими лицам; напротив, он определяет участие муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами через органы местного самоуправления в рамках их ком-

петенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Цели же, которым служит государственная регистрация юридических лиц (проверка соответствия учредительных документов требованиям законодательства и т.д.), в случае с органами публичной власти достигаются с помощью закрепления полномочий публично-правовых образований в публичных правовых актах и указанием в них на то, какой орган исполняет те или иные полномочия от их имени¹².

Кроме того, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹³, в соответствии с которым осуществляется государственная регистрация юридических лиц, не предусматривает в качестве субъектов регистрации органы публично-правовых образований, к которым относятся органы местного самоуправления; он не приспособлен для осуществления государственной регистрации органов публично-правовых образований, поскольку в силу объективных причин такой орган не в состоянии предоставить требуемые при регистрации документы и информацию.

Гражданский кодекс РФ под учредительными документами, на основании которых действует юридическое лицо, понимает устав, либо учредительный договор и устав, либо только учредительный договор, а в установленных законом случаях для некоммерческих организаций предусматривает также возможность действовать на основании общего положения об организациях данного вида. Кроме того, он определяет обязательный перечень информации, которая должна содержаться в указанных учредительных документах — наименование юридического лица, содержащее указание на его организационно-правовую форму, место его нахождения, порядок управления его деятельностью, другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида. Учредительные документы некоммерческих организаций должны определять предмет и цели деятельности, а наименование — содержать указание на характер деятельности юридического лица (ст. 52, 54).

У органов местного самоуправления, как у органов публично-правового образования, отсутствуют вышеперечисленные учредительные документы либо типовые положения, они действуют исключительно

¹² См.: Савин В.И., Медолазов К.Л. К вопросу о соотношении норм конституционного и гражданского права в российском законодательстве // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 42.

¹³ См.: СЗ РФ. — 2001. — № 33 (ч. 1). — Ст. 3431.

на основе нормативных правовых актов, определяющих статус этих органов. Невозможно указать и некоторую обязательную информацию — например, содержащее указание на организационно — правовую форму и характер деятельности юридического лица наименование, а также предмет и цели деятельности юридического лица в том виде, в каком требует гражданское законодательство.

Навязывание публичным органам власти статуса юридического лица должно неизбежно привести и к распространению на них положений гражданского законодательства о реорганизации и ликвидации юридических лиц в полном объеме, включающих составление передаточного акта и разделительного баланса, публикацию сведений о реорганизации (ликвидации), соблюдение прав кредиторов, оснований ликвидации (ст. 57-64 Гражданского кодекса РФ).

По мнению В.А. Слыщенко, с которым невозможно не согласиться, непрекращающиеся попытки, вопреки смыслу гражданского законодательства, придать органу государства статус юридического лица объясняются поверхностным взглядом на правовую природу органа власти в его гражданско-правовом измерении¹⁴.

В целях определения возможности придания органам местного самоуправления статуса казенных учреждений рассмотрим особенности правового положения таких учреждений.

Гражданский кодекс РФ под учреждением понимает некоммерческую организацию, созданную собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Созданное соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием государственное или муниципальное учреждение может быть, в том числе казенным учреждением (ст. 120).

Самостоятельный нормативный правовой акт, который определял бы правовые и организационные основы деятельности казенных учреждений, отсутствует. Отдельные положения о казенных учреждениях закреплены в ст. 120, 296, 298 Гражданского кодекса РФ, ст. 6, 161 Бюджетного кодекса РФ, Федеральном законе от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (му-

ниципальных) учреждений»¹⁵ и иных нормативных правовых актах.

Бюджетный кодекс РФ под муниципальным казенным учреждением понимает муниципальное учреждение, осуществляющее оказание муниципальных услуг, выполнение работ и (или) исполнение муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств местного бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 6).

Органы местного самоуправления обладают самостоятельной компетенцией по решению вопросов местного значения, в то время как казенные учреждения обеспечивают реализацию полномочий органов местного самоуправления.

Оказание муниципальных услуг (выполнение работ) казенное учреждение осуществляет также в целях обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления. В отличие от казенного учреждения, орган местного самоуправления, предоставляя муниципальные услуги, реализует самостоятельно в рамках своей компетенции функции по решению вопросов местного значения, определенных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

То же касается и государственных услуг, предоставляемых органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ — они предоставляются посредством реализации функций органа местного самоуправления в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий.

Как указывала О.Л. Савранская, с введением в силу в полном объеме Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» встанет вопрос о соотношении его норм об органах местного самоуправления — юридических лицах в организационно-правовой форме учреждений, чья деятельность регулируется Федеральным законом от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях», с нормами Гражданского кодекса РФ. По ее мнению, проблема заключается в принципиальном противоречии между регулированием статуса муниципальных

¹⁴ См.: Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. — 2010. — № 6. — С. 82.

¹⁵ См.: СЗ РФ. — 2010. — № 19. — Ст. 2291.

образований и органов местного самоуправления в Гражданском кодексе РФ и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Введенный указанным Федеральным законом статус органов местного самоуправления как учреждений создает существенные препятствия для организации предоставления муниципальных услуг, так как не учитывает целей деятельности органов местного самоуправления и гражданской правоспособности последних, не позволяет эффективно осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения, в том числе и в части предоставления муниципальных услуг¹⁶.

Казенное учреждение, если иное не установлено законодательством РФ, находится в ведении органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

Под главным распорядителем бюджетных средств применительно к местным бюджетам Бюджетный кодекс РФ понимает орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, а под распорядителем, кроме органа местного самоуправления и органа местной администрации, также казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (ст. 6).

Орган местного самоуправления в соответствии с указанной нормой не находится в ведении главного распорядителя, а сам является главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств.

Кроме того, ч. 4 ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что муниципальные образования могут создавать муниципальные учреждения, необходимые для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. При этом функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления, которые определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и

освобождают от должности руководителей учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования, от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных казенных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Таким образом, сам Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не отождествляет органы местного самоуправления с казенными учреждениями.

В определении требований к уставным документам органов местного самоуправления также прослеживается нелогичность и произвольность, отсутствие понимания правовой природы властных органов.

Муниципальное казенное учреждение в соответствии со ст. 120 Гражданского кодекса РФ, Федеральным законом «О некоммерческих организациях» учреждается муниципальным образованием в порядке, предусмотренном местной администрацией муниципального образования.

Учредительными документами муниципального казенного учреждения являются устав либо положение, утвержденные соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования.

В указанных учредительных документах казенного учреждения должны определяться наименование, содержащее указание на характер деятельности и организационно-правовую форму, место нахождения, порядок управления деятельностью, предмет и цели деятельности, сведения о филиалах и представительствах, источники формирования имущества, порядок внесения изменений в учредительные документы, порядок использования имущества в случае ликвидации.

Устав казенного учреждения также должен содержать наименование учреждения, указание на тип учреждения, сведения о собственнике его имущества, исчерпывающий перечень видов деятельности, которые казенное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, указания о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности таких органов.

Вместе с тем федеральный законодатель, приравнивая органы местного самоуправления к казенным учреждениям, одновременно ч. 11 ст. 33 Феде-

¹⁶ См.: Савранская О.Л. О вопросах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 3. – С. 23.

рального закона от 8 мая 2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в части требований к уставу устанавливает запрет на применение положений абзаца пятого ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» к органам местного самоуправления (муниципальным органам).

В отличие от казенных учреждений, органы местного самоуправления не имеют и не могут иметь учредительных документов, предусмотренных гражданским законодательством, и не создаются на основании общего положения о казенных учреждениях. Более того, ч. 5 ст. 1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» вывела органы местного самоуправления из сферы его действия, они действуют на основании нормативных правовых актов, определяющих их компетенцию по осуществлению публично-правовых полномочий.

Создание муниципальных учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Согласно ч. 2, 7 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ финансовое обеспечение деятельности муниципального казенного учреждения осуществляется за счет средств местного бюджета и на основании бюджетной сметы. При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных муниципальному казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени муниципального образования отвечает соответственно орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение.

Положения об особенностях правового положения казенных учреждений в соответствии с ч. 11 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ распространяются в том числе и на органы местного самоуправления (муниципальные органы). При этом необходимо понимать, что с учетом предмета регулирования Бюджетного кодекса РФ указанная норма вовсе не ставит знак равенства между органами местного самоуправления и казенными учреждениями и не устанавливает, что

эти органы публично-правовых образований являются казенными учреждениями; она приравнила правовое положение органов местного самоуправления и казенных учреждений как субъектов бюджетных правоотношений.

Согласно ч. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, ч. 4 ст. 298 Гражданского кодекса РФ казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, если такое право предусмотрено в его учредительном документе.

Органы местного самоуправления, напротив, для осуществления хозяйственной деятельности не создаются, они вступают в гражданский оборот только для решения публичных задач и только в пределах предоставленной им компетенции.

Отличия имеются и в способах реализации имеющихся у органов местного самоуправления и казенных учреждений имущественных правомочий.

По общим правилам Гражданского кодекса РФ учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника этого имущества. При этом собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества. Имуществом, изъятым у учреждения, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению (ст. 296 ГК РФ).

В отношении казенного учреждения действует специальная норма, запрещающая ему отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества (ч. 4 ст. 298 ГК РФ).

Гражданская правосубъектность органов власти вынуждает смириться с порожденной этим правилом несообразностью: государственные органы — казенные учреждения не вправе передавать друг другу находящееся под их контролем имущество, ведь не согласованную собственником передачу следует рассматривать как распоряжение, запрещенное п. 4 ст. 298 ГК РФ¹⁷.

¹⁷ См.: Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. — 2010. — № 6. — С. 81.

В отличие от казенного учреждения, органы местного самоуправления согласно ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. 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, органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Есть еще один момент, который хотелось бы отметить.

Согласно ч. 8 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Данный Федеральный закон понятия органа местной администрации не раскрывает, ограничиваясь лишь указанием на возможность регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц в форме муниципального казенного учреждения на основании решения представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа.

Согласно Бюджетному кодексу РФ орган местной администрации обладает собственной правосубъектностью — может являться главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, получателем бюджетных средств, главным администратором (администратором) доходов бюджета, главным администратором (администратором) источников финансирования дефицита бюджета. Указанный орган вправе осуществлять в связи с этим соответствующие бюджетные полномочия, в том числе отвечать по обязательствам муниципального образования при недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, в случае осуществления бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств в отношении находящегося в его ведении казенного учреждения, создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего

контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств (ст. 6, 154, 161, 270¹ БК РФ).

Вместе с тем возможность наделяния структурного подразделения местной администрации собственными полномочиями представляется весьма сомнительной. Еще большую критику вызывает возможность регистрации в качестве юридического лица структурных подразделений исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, который, по смыслу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сам является юридическим лицом.

Кроме того, в соответствии с ч. 9 ст. 35, ч. 7 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования и местная администрация обладают правами юридического лица, а значит, по смыслу закона, являются казенными учреждениями, то есть могут осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, платить установленные налоги и сборы, иметь план финансово-хозяйственной деятельности, государственное задание на оказание услуг (выполнение работ).

Соответственно, такая двойственность порождает и ряд других вопросов — каким образом казенное учреждение может решать вопросы местного значения и осуществлять отдельные переданные федеральными законами и законами субъектов РФ государственные полномочия, каков статус муниципальных служащих, которые, по смыслу закона, должны одновременно являться работниками казенного учреждения, и вправе ли такие работники обеспечивать исполнение полномочий публично-правового образования, будучи фактически работниками казенного учреждения?

Таким образом, проведенный анализ правосубъектности органов местного самоуправления показал, что налицо коллизия — искусственно созданное законодателем неестественное сочетание статуса органа публично — правового образования и юридического лица — казенного учреждения.

Необходимо помнить, что с учетом закрепленного ст. 125 Гражданского кодекса РФ положения органы публично-правовых образований приобретают и

осуществляют имущественные права и обязанности исключительно от имени публично-правовых образований.

Таким образом, в гражданско-правовых отношениях в качестве их субъектов выступают именно публично-правовые образования, а их органы являются при этом всего лишь их представителями. Соответственно, указанные органы, как части единого целого, не могут одновременно выступать в качестве самостоятельных субъектов правоотношений. Указанное утверждение относится и к органам местной администрации.

Для понимания этого допустимо по аналогии рассмотреть ситуацию с органами юридических лиц. Согласно ст. 53 Гражданского кодекса РФ юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами.

Как указал Высший Арбитражный суд РФ, действия органов юридического лица, направленные на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей юридического лица, признаются действиями самого юридического лица.

В силу указанной нормы органы юридического лица не могут рассматриваться как самостоятельные субъекты гражданских правоотношений и, следовательно, выступать в качестве представителей юридического лица в гражданско-правовых отношениях¹⁸.

Федеральный законодатель, разграничивая в соответствии с Конституцией РФ полномочия между органами власти, учитывает природу и цели публичных образований, предназначение которых — осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей, включая признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Руководствуясь указанным критерием, федеральный законодатель не только распределяет полномочия между уровнями государственной власти, но и устанавливает применительно к соответствующим полномочиям особенности правосубъектности

публичных образований, которые в отношениях, основанных на властном подчинении, выступают в качестве обладающих государственной атрибутикой носителей власти, а в гражданско-правовых отношениях выступают на равных началах с иными участниками этих отношений. При этом нельзя забывать, что публично-правовые образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права — граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы.

Не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, то есть выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне. При этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований — Российской Федерации и субъектов РФ¹⁹.

Совершенно очевидно, что распространение на органы публично-правовых образований, в том числе на органы местного самоуправления, гражданско-правового понятия юридического лица не согласуется ни с правовой природой публично-правового образования, ни с правовой природой публичного органа власти. Негативные последствия такого статусного смешения налицо.

С учетом коллизии действующего законодательства, регулирующего правовые и организационные принципы организации местного самоуправления, сложившейся правоприменительной практики, дискуссионности и активной обсуждаемости вопроса о статусе органов власти в юридической науке представляется целесообразным уйти от наметившейся в российском праве тенденции, рассматривающей органы публично-правовых образований с гражданско-правовой точки зрения как обычных хозяйствующих субъектов, без учета их правовой природы.

Библиографический список:

1. Ершов В.А., Сутягин А.В., Кайль А.Н. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2009.

¹⁸ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 1 ноября 2005 г. № 9467/05 по делу № А13-13713/04-22 // Вестник ВАС РФ. — 2006. — № 4.

¹⁹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2007. — № 2.

2. Лесняк Н.А. О целесообразности наделения органов местного самоуправления правами юридического лица // Гражданское право. — 2010. — № 3.
3. Савин В.И., Медолазов К.Л. К вопросу о соотношении норм конституционного и гражданского права в российском законодательстве // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1.
4. Савранская О.Л. О вопросах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 3.
5. Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. — 2010. — № 6.
6. Щепачев В.А. Теоретические дискуссии и практика становления местного самоуправления (правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 4.

References (transliteration):

1. Ershov V.A., Sutyagin A.V., Kayl' A.N. Postateyny kommentariy k Grazhdanskomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii // SPS Konsul'tantPlyus. 2009.
2. Lesnyak N.A. O tselesoobraznosti nadeleniya organov mestnogo samoupravleniya pravami yuridicheskogo litsa // Grazhdanskoe pravo. — 2010. — № 3.
3. Savin V.I., Medolazov K.L. K voprosu o sootnoshenii norm konstitutsionnogo i grazhdanskogo prava v rossiyskom zakonodatel'stve // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2005. — № 1.
4. Savranskaya O.L. O voprosakh mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2006. — № 3.
5. Slyshchenkov V.A. Uchastie gosudarstva v otnosheniyakh, reguliruemykh grazhdanskim pravom: k voprosu o pravovom polozhenii gosudarstvennykh organov // Vestnik grazhdanskogo prava. — 2010. — № 6.
6. Shchepachev V.A. Teoreticheskie diskussii i praktika stanovleniya mestnogo samoupravleniya (pravovoy aspekt) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — № 4.