

*На правах рукописи*

**СКОВРОН**  
**Наталья Леонидовна**



**КОНСТРУКЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА  
В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ**

Специальность 12.00.02 – «Конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право»

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Тюмень-2013

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» на кафедре государственного и муниципального права

**Научный руководитель:** Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
**Костюков Александр Николаевич**

**Официальные оппоненты:** Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного суда Российской Федерации  
**Кокотов Александр Николаевич**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»  
**Баженова Ольга Ивановна**

**Ведущая организация** Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Алтайский государственный университет»

Защита состоится 20 декабря 2013 года в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан « 7 » ноября 2013 года.

Ученый секретарь диссертационного совета, д.ю.н., профессор

С.А. Савченко

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Российским законодательством воспринята гражданско-правовая классификация субъектов права на физических и юридических лиц. Вместе с тем такой подход не может в полной мере отразить и учесть особенности субъектного состава правоотношений, в том числе в муниципальном праве.

Несмотря на существующие исследования природы муниципальных образований, их правовое положение как субъектов права неоднозначно. В связи с этим возникают проблемы при определении порядка их участия в правоотношениях, имеющих различную правовую природу.

Кроме того, вызывает вопросы двойной статус органов местного самоуправления, которые, с одной стороны, являются органами муниципального образования, выступая в правоотношениях от его имени, с другой стороны, – самостоятельными участниками правоотношений – юридическими лицами частного права. Такая двойственность не может не вызывать многочисленные проблемы в правовом регулировании отношений с участием указанных субъектов права.

Немаловажное значение имеет тот факт, что в муниципальном праве юридическими лицами признаются различные образования, в том числе те, которые априори самостоятельными субъектами права быть не могут.

В итоге в рамках муниципального образования, которое рассматривается как «особый субъект права», существуют иные субъекты – «юридические лица частного права», действующие самостоятельно и независимо.

При этом процесс реформирования законодательства Российской Федерации, в том числе в сфере муниципального, гражданского права, не повлек изменений правового регулирования в части обозначенных проблем.

Отсутствие проработанного механизма определения субъекта муниципального права приводит к неясности, невозможности идентифицировать участника муниципально-правовых отношений. Такая ситуация может повлечь

нарушение прав граждан, так как посредством указанных субъектов население осуществляет свое конституционное право на местное самоуправление.

Поскольку муниципальное право представляет собой комплексную отрасль права, в которой тесно переплетаются частные и публичные начала в правовом регулировании, формирование конструкции юридического лица представляется особо актуальным в свете развивающейся теории юридического лица публичного права. Существование юридических лиц публичного права неотъемлемо связано с осуществлением публичной власти, а единственным ее источником в Российской Федерации является многонациональный народ. В связи с тем, что именно на местном уровне, в деятельности субъектов местного самоуправления реализуется в большей степени власть граждан, проблематика данной концепции проявляется в муниципальном праве.

В связи с этим формирование конструкции юридического лица в муниципальном праве представляется одним из актуальных направлений развития муниципально-правовой науки.

**Степень научной разработанности темы.** Диссертационное исследование охватывает две дискуссионные темы российской правовой мысли. Одна предполагает рассмотрение категории «юридическое лицо» с позиции общетеоретического подхода и последующее выделение юридических лиц публичного права. Вторая направлена на изучение правового положения субъектов муниципального права, в том числе муниципальных образований, органов местного самоуправления, органов местной администрации.

Отдельные аспекты исследования юридических лиц в качестве вида субъекта права, публичных юридических лиц освещались учеными дореволюционной России. Среди авторов можно выделить Л.Л. Гервагена, А. Евецкого, В.Б. Ельяшевича, Д.И. Мейера, С.Н. Муромцева, И.А. Покровского, Н.С. Суворова, Е.Н. Трубецкого, Г.Ф. Шершеневича. В советский период отрицалась возможность существования юридических лиц публичного права. При этом советские юридические лица были всесторонне изучены в качестве субъектов гражданского права, в том числе сформулировано определение

категории «юридическое лицо», а также выделены основные признаки (С.Н. Братусь, А.В. Венедиктов, О.А. Красавчиков, М.И. Кулагин и др.). Вместе с тем, следует отметить, что в отдельных работах теоретиков упоминается о юридическом лице как коллективном субъекте права (И. Ильин, С.Ф. Кечекьян).

Рассмотрению категории «юридическое лицо» с позиции общетеоретического подхода стали посвящать свои труды современные авторы (С.И. Архипов, И.П. Грешников). Проблема юридического лица публичного права была поднята В.Е. Чиркиным. Продолжение в исследовании указанная концепция нашла в работах П.Д. Баренбойма, В.С. Белых, М.Ю. Зенкова, В.И. Лафитского, Н.И. Косяковой, Л.Л. Чантурии, О.А. Ястребова.

Многие исследователи юридических лиц публичного права ограничиваются узким цивилистическим подходом, предполагающим либо полный отказ от данной категории, либо введение ее в целях адаптации участия публичных субъектов в имущественном обороте (В.В. Бараненков, А.В. Винницкий, А.Я. Курбатов, Е.А. Суханов, О.Ю. Усков).

Изучению местного самоуправления, субъектов муниципально-правовых отношений, в том числе муниципальных образований и органов местного самоуправления, посвящены труды современных российских авторов: П.А. Астафичева, И.В. Бабичева, Н.В. Бондаря, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Н.А. Игнатюк, А.Н. Кокотова, Н.М. Кониная, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, А.С. Саломаткина, А.А. Сергеева, Д.Б. Сергеева, С.Г. Соловьева, В.И. Фадеева, Г.Н. Чеботарева, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, В.В. Пылина, А.А. Уварова, Е.С. Шугриной, В.А. Щепачева и других.

Широко в литературе рассматриваются муниципальные образования как субъекты гражданско-правовых отношений, освещается проблематика признания органов местного самоуправления юридическими лицами (О.В. Берг, В.Г. Голубцов, Н.В. Козлова, О.Е. Кутафин, О.Л. Савранская, Н.С. Тимофеев и др.)

Отдельных аспектов существования и деятельности муниципальных образований как субъектов права касались в своих работах О.И. Баженова, Д.Б. Сергеев.

Вместе с тем конструкция юридического лица в муниципальном праве отсутствует. Нет всестороннего исследования субъектов муниципального права с позиции возможности их признания юридическими лицами публичного права.

**Объектом диссертационного исследования** выступает совокупность общественных отношений, возникающих в процессе формирования конструкции юридического лица в муниципальном праве.

**Предметом диссертационного исследования** являются нормативные правовые акты, составляющие правовую основу местного самоуправления, регулирующие порядок создания и упразднения, осуществления деятельности и статус субъектов муниципального права, а также результаты правоприменительной практики в рассматриваемой сфере.

**Цель диссертационной работы** – раскрыть теоретические основы конструкции юридического лица в муниципальном праве, выявить ее основные элементы, а также подготовить научно обоснованные предложения, направленные на совершенствование законодательства Российской Федерации в части определения статуса субъектов муниципального права.

Для достижения указанной цели исследования предполагается решить следующие **задачи**:

1) установить основы формирования конструкции юридического лица в муниципальном праве, соответствующей современной юридической науке;

2) обосновать необходимость построения в муниципальном праве конструкции юридического лица публичного права;

3) проанализировать субъекты муниципального права, статус которых в настоящее время связан с юридическими лицами частного права, исследовать проблемные аспекты, свидетельствующие о необходимости изменения их правового положения;

4) осуществить анализ научных подходов к юридическим конструкциям, определить особенности построения применительно к субъектам правоотношений;

5) выделить и раскрыть элементы конструкции юридического лица публичного права в муниципальном праве;

6) определить, какие субъекты являются юридическими лицами публичного права в муниципальном праве;

7) разработать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части определения правового положения отдельных субъектов муниципального права и их участия в муниципально-правовых отношениях.

**Методологической основой диссертационного исследования** являются общенаучные методы: описание, сравнение, системно-структурный подход, классификация, анализ и синтез, дедукция и индукция. Важнейшее место занимает диалектический метод познания и его требования всесторонности, полноты исследования, изучения явления в его развитии.

Любое исследование невозможно без применения законов лингвистики в качестве основы для сравнения и анализа научных дефиниций, а также законов формальной логики. Данные законы позволяют глубоко проникнуть в суть исследуемого явления, выявить возможные противоречия.

В этом же направлении используется и формально-юридический метод, позволяющий анализировать смежные юридические конструкции, категории, дефиниции. Изучение муниципально-правовых норм позволяет определить проблемные аспекты правового положения субъектов местного самоуправления, требующие изменения для более эффективного регулирования общественных отношений с участием последних.

В исследовании применялся и историко-правовой метод посредством изучения отдельных категорий в их историческом развитии.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составляют научные работы правоведов дореволюционной России; советских ученых-юристов; российских специалистов в сфере юриспруденции.

В процессе проведения диссертационного исследования были использованы труды ученых в области теории государства и права: С.С. Алексеева, С.И. Архипова, А.В. Бутакова, И. Ильина, С.Ф. Кечекьяна, Н.М. Коркунова, Л.С. Мамута, А.В. Мицкевича, Н.Н. Тарасова, В.В. Чевычелова, А.Ф. Черданцева, О.А. Ястребова.

При написании диссертации нашли отражение результаты работ правоведов дореволюционной России, занимавшихся изучением юридических лиц: Д.И. Азаревича, Л.Л. Гервагена, А. Евецкого, В.Б. Ельяшевца, К. Кавелина, Д.И. Мейера, С.Н. Муромцева, И.А. Покровского, Н.С. Суворова, Е.Н. Трубецкого, Г.Ф. Шершеневича.

С учетом комплексного характера юридических лиц публичного права большое значение для диссертационного исследования имели работы таких ученых, как: П.Д. Баренбойм, О.Е. Кутафин, А.В. Лавренюк, В.И. Лафитский, К.Л. Медолазов, В.И. Осейчук, Ю.А. Тихомиров, А.В. Турбанов, В.И. Савин, В.В. Сергеев, В.Е. Чиркин.

Исследование потребовало анализа работ представителей науки гражданского права, в том числе Ю.Н. Андреева, В.В. Бараненкова, В.С. Белых, В.А. Болдырева, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, А.В. Венедиктова, А.В. Винницкого, И.П. Грешникова, В.Г. Голубцова, Л.А. Грось, В.П. Звекова, М.Ю. Зенкова, С.А. Зинченко, Н.Е. Кантор, Н.В. Козловой, Н.И. Косяковой, О.А. Красавчикова, М.И. Кулагина, А.Я. Курбатова, В.А. Лапача, Ю.Г. Лесковой, Д.Б. Миннигуловой, О.В. Михайленко, В.П. Мозолина, Е.В. Моисеевой, О.А. Серовой, Е.А. Суханова, О.Ю. Ускова.

Теоретико-правовым фундаментом диссертационного исследования также явились труды ученых в области муниципального права: П.А. Астафичева, И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, В.А. Баранчикова, Р.В. Бабуна, Е.В. Белоусовой, О.В. Берга, Н.С. Бондаря, А.С. Бурмистрова, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева,



И.В. Выдрина, Г.Р. Голованова, И.В. Захарова, Н.А. Игнатюк, А.Н. Кокотова, Н.М. Кониная, Е.И. Колюшина, А.Н. Костюкова, М.М. Курячей, Н.А. Модина, Н.В. Постового, Н.Л. Пешина, В.В. Пылина, О.Л. Савранской, А.А. Сергеева, Д.Б. Сергеева, С.Г. Соловьева, Н.С. Тимофеева, А.А. Уварова, С.Е. Чаннова, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной, В.А. Щепачева.

В рамках исследования анализировались научные позиции специалистов в области социологии, в том числе социологии организации, психологии: В.С. Вильямского, А. Маслоу, Б.З. Мильнера, А.В. Новокрещенова, А.И. Пригожина, С.Л. Рубенштейна, С.С. Фролова, Ю.М. Шпигуновой, В.В. Щербиной.

**Нормативную базу исследования** составили общепризнанные принципы и нормы международного права, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты.

**Эмпирическую базу исследования** составили материалы судебной практики, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что сформирована конструкция юридического лица в муниципальном праве и выделены ее элементы. Осуществлен анализ субъектов муниципально-правовых отношений, которые в настоящее время либо признаются юридическими лицами, либо приравниваются к таковым. Установлено, что единственным юридическим лицом, имеющим муниципально-правовую специфику, является муниципальное образование.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения:**

1. Конструкция юридического лица в муниципальном праве строится на основании общетеоретического подхода к категории «юридическое лицо» применительно к юридическим лицам публичного права. Юридическое лицо

представляет собой организацию, имеющую специфические черты в зависимости от происхождения и вида правоотношений, в которых участвует.

2. Обоснована целесообразность разработки в муниципальном праве конструкции юридического лица публичного права, поскольку существующее законодательно установленное положение субъектов муниципального права, в том числе муниципальных образований, органов местного самоуправления, органов местной администрации, не отвечает их сущности, а также не имеет определенности.

3. Следует отказаться от признания органов местного самоуправления юридическими лицами частного права. Это обусловлено тем, что данные субъекты не отвечают признакам, установленным гражданским правом, имеют иные цели и задачи деятельности, а также отличия в происхождении и осуществлении деятельности.

4. Установлено, что не могут являться самостоятельными субъектами права – юридическими лицами:

- органы местной администрации, так как представляют собой структурные подразделения исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления;

- территориальное общественное самоуправление, поскольку является управлением, то есть процессом, деятельностью.

5. Конструкция юридического лица в муниципальном праве формируется посредством выявления основополагающих черт, наличие которых позволяет признать субъект юридическим лицом в муниципальном праве. Ее элементами являются:

1) организация населения;

2) особый порядок создания и упразднения с согласия населения;

3) финансово-экономическая самостоятельность;

4) компетенция в сфере местного самоуправления;

5) отсутствие в Гражданском кодексе Российской Федерации соответствующей организационно-правовой формы.

6. Муниципальное образование признается юридическим лицом публичного права в муниципальном праве, поскольку характеризуется наличием всех элементов соответствующей конструкции, представляет собой организацию населения, проживающего на определенной территории, объединенного разнообразными связями, созданную в целях осуществления местного самоуправления, характеризующуюся наличием финансово-экономической самостоятельности и компетенции.

Моментом создания и упразднения муниципального образования следует считать дату вступления в силу соответствующего закона субъекта Российской Федерации. Осуществление правоспособности в полном объеме возможно только после принятия устава и формирования органов местного самоуправления.

Полномочия муниципального образования по вопросам местного значения должны отражаться в законодательстве Российской Федерации. Это обусловлено тем, что население муниципального образования, должностные лица муниципального образования и органы местного самоуправления при вступлении в муниципально-правовые отношения реализуют компетенцию публично-правового образования в целом.

7. Выявлено, что органы местного самоуправления не могут быть признаны юридическими лицами публичного права, поскольку реализуют правоспособность муниципального образования. Муниципальное образование является единственным юридическим лицом публичного права в муниципальном праве.

8. Основные концептуальные положения диссертационного исследования, касающиеся статуса отдельных субъектов муниципального права, нашли свое отражение в подготовленных автором проектах федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Приложение № 1); «О внесении изменения в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (Приложение № 2).

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Теоретическая значимость обусловлена формированием конструкции юридического лица в муниципальном праве, которая позволяет определить субъектов, являющихся юридическими лицами публичного права, имеющими муниципально-правовые особенности. Кроме того, представлено новое видение правового положения муниципального образования, органов местного самоуправления и органов местной администрации. Результаты исследования могут служить теоретической базой для дальнейшего изучения юридических лиц публичного права, правового статуса субъектов муниципально-правовых отношений.

Практическая значимость полученных результатов состоит в том, что основные выводы и предложения могут стать фундаментом для трансформации существующего положения юридических лиц в муниципальном праве. Разработан проект федерального закона, направленный на изменение законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления в части определения правового положения отдельных субъектов муниципального права и их участия в муниципально-правовых отношениях.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре государственного и муниципального права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, где была обсуждена и одобрена.

Основные результаты диссертационного исследования представлены на обсуждение в ходе участия во всероссийских и межрегиональных научных и научно-практических конференциях, в том числе в VIII научно-практической конференции «Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации» (г. Омск, 22 ноября 2012 года), Всероссийских научно-практических конференциях «Проблемы правоприменения в современной России» (г. Омск, 18 февраля 2011 года; г. Омск, 17 февраля 2012 года; г. Омск, 15 февраля 2013 года).

Исследование диссертанта получило финансовую поддержку – предоставлен грант Российского научного гуманитарного фонда в 2013 году,

проект научного исследования № 13-33-01236 «Муниципальное образование и органы местного самоуправления: юридические лица в муниципальном праве».

Полученные выводы и фундаментальные положения изложены в научных публикациях, в том числе три из которых опубликованы в журналах, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

**Структура диссертации.** Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, девяти параграфов, заключения, библиографического списка и двух приложений.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, обозначена степень научной разработанности в литературе, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологическая и теоретическая основы, нормативная и эмпирическая базы исследования, научная новизна, отражены теоретическая и практическая значимость, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, указана информация об апробации результатов исследования, приведены сведения о структуре диссертации.

Первая глава **«Теоретические основы построения конструкции юридического лица в муниципальном праве»** отражает фундаментальные положения, обосновывающие возможность и необходимость построения конструкции юридического лица в муниципальном праве, особенности ее построения, а также исследуются субъекты, которые признаются юридическими лицами.

В первом параграфе **«О юридических лицах публичного права»** исследуется целесообразность рассмотрения конструкции юридического лица с позиции общетеоретического подхода.

Обосновывается ошибочность позиции о происхождении юридических лиц из частного права, и доказывается возможность разработки конструкции юридического лица в отрасли права, являющейся комплексной.

Посредством изучения трудов ученых дореволюционной России, советских юристов исследовалось историческое развитие концепции юридического лица. В итоге делается вывод о том, что конструкцию юридического лица породили публично-правовые субъекты – муниципии. В связи с существованием различий во взглядах на сущность юридического лица, его происхождение, субстрат, сферу деятельности, единого понятия исследователи не выработали. Главным образом их определяли как лиц, не являющихся физическими. Впоследствии происходит постепенный перенос данной конструкции в область гражданского права, что обнаруживается в советский период.

Развитие конструкции юридического лица в тесном переплетении с публичным правом, проникновение ее в иные отрасли права позволяют констатировать, что с момента зарождения исторически юридические лица являлись видом субъекта права.

В связи с существованием и деятельностью юридических лиц, имеющих особенности в происхождении и развитии, объективна их классификация исходя из деления права на частное и публичное. Вследствие этого выделяются юридические лица публичного права, имеющие происхождение в рамках публичного права, правовой статус которых включает элементы как частноправовые, так и публично-правовые, но при этом доминируют последние.

В литературе предлагаются различные подходы к юридическим лицам публичного права, выделяются дифференцированные их признаки, что позволяет сделать вывод о том, что научные изыскания современных авторов направлены на формирование полноценной и всесторонне изученной концепции.

Автором анализируется международный опыт правового регулирования положения юридических лиц публичного права.

С учетом проведенного анализа диссертант приходит к выводу, что конструкция юридического лица отражает субъект права, представляющий собой

организацию, имеющую специфические черты в зависимости от происхождения и вида правоотношений, в которых участвует. Объективно выделение юридических лиц публичного права.

Во втором параграфе **«Юридические лица по российскому законодательству в сфере местного самоуправления»** изучаются субъекты муниципального права, которые признаются юридическими лицами положениями законодательства Российской Федерации, в том числе Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ).

В муниципальном праве действуют различные субъекты права, которые или признаются юридическими лицами частного права, или приравниваются к таковым при вступлении в имущественные правоотношения.

1. Юридические лица, имеющие гражданско-правовое происхождение:

- муниципальные учреждения, муниципальные унитарные предприятия;
- хозяйственные общества, участниками которых выступают муниципальные образования;
- автономные некоммерческие организации и фонды, учреждаемые представительным органом муниципального образования.

Поскольку указанные субъекты имеют гражданско-правовое происхождение, существуют и функционируют как юридические лица частного права, в сферу исследования не включены.

2. Субъекты, не являющиеся юридическими лицами, но в отношениях с их участием применяются нормы как к юридическим лицам:

- муниципальные образования. Правовое положение муниципальных образований как субъектов права носит спорный характер. Не могут быть признаны допустимыми существующие в литературе мнения о статусе муниципальных образований: об отождествлении их с юридическими лицами частного права; о признании квазигиридрическими лицами; о наделении

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. — 06.10.2003. — № 40. — Ст. 3822. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

свойствами юридических лиц. Данные предложения не только не соответствуют законодательству Российской Федерации, но и противоречат сущности муниципальных образований и их правовому положению. Отсутствие четко определенного статуса муниципальных образований как субъектов права позволяет в каждом случае наделять их новыми специфическими чертами, что недопустимо в юридической науке;

- советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Указанные советы организуются и осуществляют свою деятельность в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, предъявляемыми к ассоциациям. Поскольку правовой статус советов близок к субъектам частного права – некоммерческим организациям, они находятся вне предмета исследования.

3. Субъекты муниципального права, которые признаются юридическими лицами правовыми актами в сфере муниципального права:

- органы местного самоуправления. При наличии признаков юридического лица, которые можно отнести и к органам местного самоуправления, проведенный анализ позволяет сделать вывод об отсутствии достаточных оснований для признания органов местного самоуправления юридическими лицами частного права;

- органы местной администрации. Орган местной администрации представляет собой определенное структурное подразделение, самостоятельно функционирующее в пределах своей компетенции, со своей организацией и структурой. При этом данные органы не могут существовать в отрыве от органов местного самоуправления, поскольку «часть» не может существовать вне целого. Выступление в отношениях с третьими лицами обусловлено компетенцией исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в сфере местного самоуправления. Исследование обозначенного вопроса, позволяет сделать вывод о том, что органы местной администрации самостоятельными субъектами – юридическими лицами быть не могут;



- территориальные общественные самоуправления. Территориальное общественное самоуправление – это управление, соответственно, процесс, деятельность, в связи с чем, не может являться самостоятельным субъектом – юридическим лицом.

В итоге проведенный анализ позволяет констатировать, что вопрос о признании субъектов муниципального права юридическими лицами публичного права следует рассмотреть по отношению к муниципальным образованиям и органам местного самоуправления на основании формируемой конструкции.

В третьем параграфе **«Особенности конструкции юридического лица в муниципальном праве»** исследуются различные научные подходы к понятию «юридическая конструкция». В итоге, в целях исследования юридическая конструкция рассматривается как модель одного из элементов правоотношений – субъекта.

Конструкция юридического лица формируется таким образом, чтобы анализ наличия всех ее элементов позволял признать субъект права юридическим лицом, имеющим муниципально-правовое происхождение.

Общетеоретический подход к юридическому лицу не отрицает возможности построения конструкции в муниципальном праве. Общие признаки, характерные для юридических лиц, трансформируются в зависимости от той отрасли права, в рамках которой данные субъекты происходят и действуют. Они приобретают и определенные специфические черты. При выявлении составляющих рассматриваемой конструкции учтены основные свойства юридических лиц публичного права, обусловленные их происхождением в публичном праве.

Кроме того, при проведении исследования автор основывался на общей сущности юридических лиц. Вместе с тем выявляемые элементы конструкции отражают отраслевую специфику, в том числе обусловленную тем, что именно нормы данной отрасли права регулируют отношения, связанные с осуществлением власти на уровне, наиболее близком к населению.

Конструкция в муниципальном праве сформирована относительно субъектов муниципально-правовых отношений, являющихся юридическими лицами публичного права.

Элементами конструкции юридического лица в муниципальном праве, исходя из специфики данной отрасли, являются:

1) организация населения. Население как общность граждан для выражения своей воли, интереса и решения вопросов местного значения нуждается в определенной организации. Юридические лица публичного права в муниципальном праве отражают указанную специфику: они не просто организации, а организации населения, поскольку за субъектами муниципально-правовых отношений и их деятельностью в итоге всегда стоят интересы местного населения;

2) особый порядок создания и упразднения с согласия населения. Юридическое лицо публичного права создается и упраздняется в силу предписаний нормативного правового акта. При этом в муниципальном праве данный процесс будет носить специфику, обусловленную необходимостью принятия решения населением;

3) финансово-экономическая самостоятельность. Для осуществления местного самоуправления юридическому лицу необходима материальная база, обеспечивающая решение вопросов местного значения, осуществление власти населения, претворение в жизнь его воли вне какого-либо стороннего воздействия;

4) компетенция в сфере местного самоуправления. Властные полномочия юридических лиц публичного права должны быть направлены на решение повседневных вопросов местной жизни, то есть субъект должен обладать необходимой компетенцией;

5) отсутствие в Гражданском кодексе Российской Федерации соответствующей организационно-правовой формы, в которой может быть создано юридическое лицо. Данный элемент определяет формальное отличие юридических лиц частного и публичного права.

Последний элемент является формально-юридическим, возникающим в результате наличия у субъекта всех существенных специфических черт. В связи с этим более детального рассмотрения требуют именно содержательные элементы конструкции юридического лица публичного права в муниципальном праве.

Вторая глава **«Элементы конструкции юридического лица в муниципальном праве»** посвящена исследованию элементов, составляющих конструкцию юридического лица публичного права в муниципальном праве.

В первом параграфе **«Организация населения»** проанализирован основополагающий элемент конструкции юридического лица в муниципальном праве. Доказывается, что организация населения представляет собой социальную общность жителей, объединенных территорией проживания, экономическими, правовыми и культурными связями, преследующую в своей деятельности важнейшую цель – осуществление местного самоуправления посредством решения его основополагающих проблем. Данный элемент отражает соблюдение конституционного признания населения единственным источником власти. Без власти и опоры на него публичные образования не могут существовать. Учитывая безусловную важность, видится, что данный элемент является сущностным в конструкции юридического лица публичного права. Организация населения как элемент тесным образом переплетается с такими понятиями как «местное сообщество», «территориальный коллектив», «территориальный публичный коллектив». Последние также отражают существование между лицами разного рода связей и общей цели деятельности – осуществление местного самоуправления. Вместе с тем независимо от используемой терминологии, предлагаемых воззрений, главным является то, что основу осуществления местного самоуправления составляют именно жители, которые объединены общими целями и связями. Представляется, что организация населения выступает в качестве обобщающего понятия, отражающего наличие соответствующих характеристик. Для реализации своего права на местное самоуправление и проявления своей сущности как источника власти в публично-правовом образовании население должно быть реально действующим субъектом местного

самоуправления. Поэтому специфическое объединение граждан есть основа публичной власти в стране, фундамент деятельности таких субъектов местного самоуправления, как юридические лица публичного права.

Во втором параграфе **«Особый порядок создания и упразднения с согласия населения»** изучен порядок создания и упразднения юридического лица публичного права в муниципальном праве.

Обосновывается, что общие положения, касающиеся возникновения и деятельности юридических лиц публичного права, должны быть установлены на федеральном уровне безотносительно к виду правоотношений, субъектами которых они становятся. В соответствующем нормативном правовом акте необходимо указать конкретные их виды, которые могут существовать на территории Российской Федерации, и регламентировать все вопросы, связанные с процессами создания и упразднения.

Юридические лица публичного права создаются и упраздняются посредством принятия нормативных правовых актов. Поскольку население играет решающую роль в реализации местного самоуправления, соответственно, от его воли должны зависеть указанные процессы в отношении юридических лиц в муниципальном праве. В связи с этим необходимо выявление мнения населения в форме непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления по вопросу создания, упразднения юридического лица публичного права в муниципальном праве. Воля населения должна носить обязательный характер. Кроме того, автором отмечается, что юридическое лицо публичного права в муниципальном праве может быть также создано или упразднено по инициативе населения.

Доказывается, что моментом создания и упразднения юридического лица публичного права является вступление в силу правового акта, закрепляющего соответствующее решение.

В третьем параграфе **«Финансово-экономическая самостоятельность»** проанализирован элемент конструкции, определяющий материальную основу существования юридического лица публичного права.

Установлено, что финансово-экономическая самостоятельность юридического лица публичного права существенным образом влияет на осуществление местного самоуправления, реализацию основных конституционных прав граждан. Развитие экономических отношений способствует формированию собственных материальных ресурсов, что обеспечивает возможность юридическим лицам публичного права направить свою деятельность на улучшение жизни граждан.

Обосновывается, что на местном уровне сконцентрированы все основополагающие и первостепенные потребности населения, которые должны быть удовлетворены на высочайшем уровне. А степень их удовлетворения и получение ожидаемых и достойных результатов ведет к дальнейшему совершенствованию деятельности граждан по решению вопросов местного значения.

Указанный элемент характеризуется наличием имущества на праве собственности и собственных финансовых ресурсов; независимостью в поступлении и использовании имущества; целевым характером всех материальных средств, направленных на удовлетворение потребностей граждан, связанных с осуществлением местного самоуправления.

Поскольку юридические лица публичного права включены в процесс осуществления публичного управления с выполнением определенных полномочий по вопросам местного значения, они связаны с федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, с решениями, принимаемыми в законодательной форме по поводу владения, распоряжения, передачи муниципального имущества. Определенная зависимость от указанных субъектов на местном уровне сохранится в любом случае, и это необходимо учитывать. Вместе с тем она не должна носить абсолютный характер, исключая самостоятельность юридических лиц публичного права в организации местной жизни. Отсутствие достаточной материальной базы лишает их реализации своего главного предназначения в местном самоуправлении – осуществления публичного управления как власти населения по решению

вопросов местного значения. Отмечается, что важны не просто изменения налоговой системы, увеличение налоговых поступлений. Необходимо создание условий для экономического развития населения, повышения его доходов и уровня жизни.

В четвертом параграфе **«Компетенция в сфере местного самоуправления»** освещены основные аспекты элемента конструкции, характеризующего деятельность юридического лица публичного права в муниципальном праве.

Исходя из анализа различных подходов к понятию «компетенция», отмечается, что категория «компетенция местного самоуправления» отражает тот объем публичных дел, который возложен на население для самостоятельного осуществления в целях организации своей жизнедеятельности. В связи с этим компетенция местного самоуправления выступает основой для определения прав и обязанностей субъектов местного самоуправления по соответствующим вопросам местного значения. Компетенция юридических лиц публичного права в муниципальном праве находится в тесной взаимосвязи с компетенцией местного самоуправления в целом и должна носить производный от нее характер. Данные субъекты не просто участвуют в осуществлении местного самоуправления, они непосредственно на постоянной основе в своей деятельности решают основные вопросы жизнеобеспечения населения.

Представляется, что в качестве элемента конструкции компетенцию в сфере местного самоуправления следует рассматривать в более узком смысле – как наличие прав и обязанностей по вопросам местного значения.

Третья глава **«Юридические лица публичного права в муниципальном праве»** посвящена анализу субъектов муниципального права, которые могут быть признаны юридическими лицами публичного права.

В первом параграфе **«Муниципальное образование как юридическое лицо публичного права»** исследуется наличие у муниципального образования элементов рассматриваемой конструкции.

Раскрывается сущность понятия «муниципальное образование», обосновывается ошибочность отождествления данного субъекта права с территорией. Сутью муниципального образования, его фундаментом является население, поскольку благодаря конституционному праву граждан на самостоятельное решение вопросов, затрагивающих основополагающие проблемы жизнедеятельности, данное публично-правовое образование возникает и существует.

С учетом положений Закона № 131-ФЗ анализируются существующие в муниципальном образовании связи, в том числе культурные, духовные, правовые, экономические.

Отмечается, что у жителей муниципального образования существует общая цель – осуществление местного самоуправления, поскольку муниципальное образование является формой, посредством которой население реализует свое конституционное право на организацию жизнедеятельности на местах.

Таким образом, муниципальное образование представляет собой организацию населения, проживающего на определенной территории, объединенного разнообразными связями, созданную в целях осуществления местного самоуправления.

Существование муниципальных образований представляется наиболее важным аспектом жизнедеятельности населения и осуществления им местного самоуправления.

Исходя из проведенного анализа, автор приходит к выводу о необходимости вовлечения населения в решение основополагающих вопросов местной жизни путем непосредственного участия в процессах, в том числе связанных с созданием или упразднением муниципального образования. В целом можно сказать, что для создания и упразднения рассматриваемого субъекта характерна необходимость получения согласия населения.

Указывается, что моментом создания и упразднения муниципального образования следует считать дату вступления в силу закона субъекта Российской Федерации. При этом реализовать свою правоспособность в полном объеме

муниципальное образование может только после принятия устава и формирования органов местного самоуправления.

Применительно к исследованию отмечается, что муниципальное образование, выступая самостоятельным субъектом права, формально обладает собственным обособленным имуществом, финансовыми ресурсами для признания наличия финансово-экономической самостоятельности. Вместе с тем фактически это идеальное положение, к которому еще предстоит прийти, поскольку широкий перечень вопросов, за которые муниципальные образования отвечают, с низкими налоговыми поступлениями в бюджет, ставит их в зависимость от иных источников, в том числе дотаций, субсидий.

В сфере местного самоуправления муниципальное образование обладает собственной компетенцией. Компетенция муниципального образования реализуется органами местного самоуправления, должностными лицами и населением при осуществлении ими деятельности, направленной на организацию местной жизни.

Представляется, что в законодательстве Российской Федерации следует устанавливать полномочия именно муниципального образования по вопросам местного значения, которые отражаются в компетенции указанных субъектов. Кроме того, необходимо стремиться к всестороннему участию населения в реализации таких из них, которые касаются фундаментальных аспектов деятельности муниципального образования и осуществления местного самоуправления.

В Гражданском кодексе Российской Федерации отсутствует организационно-правовая форма, соответствующая муниципальным образованиям. Данные субъекты имеют совокупность специфических черт, являются организациями, но созданы они вне частного права.

В связи с всесторонним изучением делается вывод о том, что муниципальное образование включает в себя все элементы, позволяющие признать его юридическим лицом публичного права. Муниципальное образование представляет собой организацию населения, проживающего на определенной



территории, объединенного разнообразными связями, созданную в целях осуществления местного самоуправления, характеризующуюся наличием финансово-экономической самостоятельности и компетенции в сфере местного самоуправления.

Во втором параграфе **«Органы местного самоуправления как юридические лица публичного права»** исследуется сущность органов местного самоуправления, а также наличие составляющих рассматриваемую конструкцию элементов.

Учитывая, что законодательством Российской Федерации не установлено определение дефиниции «органы местного самоуправления», исходя из существующих в науке подходов к данному термину, а также к сущности категории «организация», делается вывод о допустимости использования последней применительно к органам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления можно определить как общность отдельных индивидов, объединенных для реализации предусмотренных властных функций, в конечном счете – осуществления местного самоуправления. Вместе с тем отсутствуют в полном объеме связи, влияющие на признание коллектива граждан организацией населения.

Установлено, что не включают органы местного самоуправления в достаточном объеме и такой элемент конструкции юридического лица публичного права, как создание и упразднение с согласия населения. В отдельных случаях есть возможность говорить о самостоятельности граждан в вопросе создания и упразднения органов местного самоуправления, выражении ими своего согласия непосредственно или через представительный орган муниципального образования. Вместе с тем существование таких органов местного самоуправления, как глава муниципального образования, представительный орган местного самоуправления, местная администрация, напрямую зависит от муниципального образования. Они появляются, функционируют и прекращают свое существование постольку, поскольку являются частью муниципального образования и Законом № 131-ФЗ

предусмотрено обязательное их наличие. Соответственно, согласие или несогласие населения правовых последствий для создания и упразднения указанных органов местного самоуправления не повлечет.

Автор приходит к выводу, что материальные средства, закрепленные за органами местного самоуправления, носят целевой характер, направлены исключительно на решение вопросов местного значения (за исключением переданных для осуществления отдельных государственных полномочий) и организацию местной жизни. Органы местного самоуправления – часть муниципального образования, его составляющая, реализующая его правосубъектность, поэтому они не могут быть финансово независимыми субъектами.

Органы местного самоуправления не имеют собственной исключительной компетенции, участвуют в муниципально-правовых отношениях в рамках закрепленного за ними функционала, осуществляя компетенцию муниципальных образований. Они участвуют в правоотношениях от имени муниципального образования как его органы.

Предусмотренная для органов местного самоуправления организационно-правовая форма, во-первых, не соответствует их сущности, во-вторых, определена не Гражданским кодексом Российской Федерации, а Законом № 131-ФЗ. Учитывая, что они являются частью муниципального образования, отсутствие для них адекватной организационно-правовой формы не может повлечь признание их юридическими лицами публичного права. Таковыми они могут быть признаны только при условии наличия всех элементов конструкции.

В силу положений российского законодательства для органов местного самоуправления характерны основные признаки субъекта права: они по своим особенностям могут быть носителями юридических прав и обязанностей; они реально способны участвовать в правоотношениях, поскольку приобрели свойства субъекта права в силу юридических норм.

Изучив особенности положения органов местного самоуправления, автор отмечает, что органы местного самоуправления собственной цели не имеют, она

всегда совпадает с целью муниципального образования как юридического лица публичного права. Их деятельность направлена на решение вопросов местного значения, то есть они действуют в интересах населения, организованного в муниципальное образование.

Автор приходит к выводу, что в отношении муниципального образования и его органов невозможно признание существования равнозначных самостоятельных субъектов.

Таким образом, органы местного самоуправления юридическими лицами ни частного, ни публичного права быть не могут. Видится, что это органы, реализующие правоспособность муниципального образования, являющегося юридическим лицом публичного права.

**В заключении** подведены итоги диссертационного исследования, систематизированы теоретические и практические выводы, полученные автором.

**В приложении № 1** к диссертации представлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который отражает все основные результаты диссертационного исследования, направленные на совершенствование законодательства в сфере местного самоуправления.

**В приложении № 2** к диссертации представлен проект федерального закона «О внесении изменения в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

**Публикации, содержащие основные положения  
диссертационного исследования**

*Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей  
аттестационной комиссией Министерства образования и науки  
Российской Федерации для публикации результатов диссертационных  
исследований:*

1. Сковрон, Н.Л. Органы местного самоуправления как юридические лица // Местное право. – 2011. – № 2. – С. 13 – 20. – 0,8 п.л.
2. Сковрон, Н.Л. Организация населения для осуществления местного самоуправления // Местное право. – 2012. – № 2. – С. 17 – 20. – 0,4 п.л.
3. Сковрон, Н.Л. Финансово-экономическая самостоятельность муниципальных образований // Вестник Омского университета: Серия «Право». – 2012. – № 4 (33). – С. 32 – 34. – 0,35 п.л.

*Статьи, опубликованные в иных изданиях:*

4. Сковрон, Н.Л. Органы местного самоуправления как субъекты муниципально-правовых отношений // Право и политика: сб. науч. трудов аспирантов и соискателей. – Омск, 2008. – Выпуск 3. – С. 128 – 133. – 0,35 п.л.
5. Сковрон, Н.Л. К вопросу о конструкции юридического лица в муниципальном праве // Право и политика: сб. науч. трудов аспирантов и соискателей. – Омск, 2010. – Выпуск 5. – С. 194 – 199. – 0,35 п.л.
6. Сковрон, Н.Л. К вопросу о муниципальных образованиях как субъектов муниципально-правовых отношений, имеющих гражданско-правовую природу // Академический вестник. Серия «Право». – Тюмень, 2010. – № 3 (13). – С. 111 – 116. – 0,5 п.л.
7. Сковрон, Н.Л. Муниципальные образования как юридические лица // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: материалы VII научно-практической конференции, Омск, 12 ноября 2010 г. – Омск:

типография бюджетного учреждения Омской области «Исторический архив Омской области», 2010. – С. 269 – 279. – 0,6 п.л.

8. Сковрон, Н.Л. Об отдельных аспектах признания органов местной администрации юридическими лицами // Проблемы правоприменения в современной России: сборник материалов научно-практической конференции / отв. ред. М.П. Клейменов, М.С. Фокин. – Омск, 2011. – С. 43–46. – 0,2 п.л.

9. Сковрон, Н.Л. Влияние населения на создание и упразднение муниципальных образований и органов местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: материалы VIII научно-практической конференции, Омск, 22 ноября 2012 г. – Омск: Амфора, 2013. – С. 275 – 281. – 0,4 п.л.