

УДК 342.553

**СООТНОШЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**

К. А. Бекетова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 апреля 2014 г.

Аннотация: *статья посвящена актуальным проблемам соотношения публичных и частных элементов в деятельности органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права. На основе анализа федерального и регионального законодательства выявляется соотношение публичного и частного при реализации органами местного самоуправления функций по решению вопросов местного значения.*

Ключевые слова: *органы местного самоуправления, публичные и частные функции, юридические лица публичного права, административный регламент, передача государственных полномочий органам местного самоуправления.*

Abstract: *this article is about topical problems of the ratio of public and private elements in activities of local governments as legal entities of public law. Based on the analysis of federal and regional legislation the ratio of public and private is revealed when local governments implement functions of local significance issues.*

Key words: *local governments, public and private functions, legal entities of public law, administrative Regulations, state powers delegation to local governments.*

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила, что местное самоуправление осуществляется гражданами как непосредственно, так и через выборные и другие органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения (ст. 3, 130, 132)¹.

С момента реализации конституционных положений прошло двадцать лет; сегодня, проанализировав как правовые нормы, так и практический опыт, можно сделать вывод о том, что органы местного самоуправления являются участниками не только публично-правовых, но и гражданских правоотношений. Подтверждением тому служит ст. 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013), определяющая, что органы местного самоуправления наделяются правами юридического лица и подлежат государственной регистрации².

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 4. Ст. 3822 ; 2013. № 52 (ч. 1.) Ст. 6981.

Найти соотношение между нормами гражданского и публичного права в процессе реализации полномочий органов местного самоуправления – актуальная задача правовой науки.

Часть 2 ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 5-ФЗ (в ред. от 02.11.2013) устанавливает, что органы местного самоуправления в рамках своей компетенции могут от имени муниципальных образований своими действиями приобретать и осуществлять личные неимущественные права и обязанности³. Таким образом, законодатель официально закрепляет за органами местного самоуправления возможность выступать в качестве юридических лиц в тех правоотношениях, в которых наличие этого статуса у сторон необходимо. И действительно, откинув все дискуссии о правомерности существования в нашей правовой системе термина «юридическое лицо публичного права» и обратившись к фактической стороне, можно констатировать, что органы местного самоуправления обладают всеми признаками юридического лица: организационное единство, наличие обособленного имущества, способность нести ответственность за свои действия. Однако их участие в частноправовых отношениях имеет свои особенности, вытекающие из их публичной сущности.

Как уже говорилось выше, органы местного самоуправления в качестве участников гражданских правоотношений – не частноправовое, а публично-правовое образование. Некоторые ученые верно отмечают, что у государственных органов нет и не может быть никаких собственных нужд, отличных от нужд государства. Это утверждение, безусловно, можно отнести и к муниципальным органам, поскольку их назначение – не участие в хозяйственной деятельности, а решение вопросов местного значения на своей территории⁴. Поэтому органы местного самоуправления выступают в гражданском обороте не от своего имени, а от имени муниципальных образований. Правда, данный тезис относится к тем случаям, когда муниципальный орган выполняет публичные функции в целях непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. В ситуациях, когда орган местного самоуправления решает задачи, связанные с организацией внутренней деятельности, например оплата коммунальных услуг, проведение ремонта, охрана здания, приобретение оборудования, он действует от своего имени, а не от имени муниципалитета.

Деятельность органов местного самоуправления в публично-правовой сфере связана с терминами «публичная власть», «публичные функции». Публичная власть – это основа деятельности органов местного самоуправления как юридических лиц, позволяющая реализовывать их особое назначение в обществе: участие в решении задач социального или иного характера в целях достижения общего блага. Муниципальные образования, действующее в них местное самоуправление выполняют свои задачи путем

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301 ; 2013. № 44. Ст. 3641.

⁴ См.: *Гладких Н. М.* К вопросу о юридическом лице публичного права местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 46–49.

использования муниципальной власти, власти данного территориального коллектива, составляющего часть народа Российской Федерации и часть населения субъекта Российской Федерации. Поэтому муниципальная публичная власть имеет особый, частнонаправленный характер, т.е. она не бесконечна, не абсолютна, а ограничена рамками компетенции, территорией действия и перечнем вопросов местного значения, четко закрепленном в законодательстве⁵.

Публичная власть с присущими ей на уровне муниципального образования особенностями, социальная сущность органов местного самоуправления как юридических лиц урегулированы в основном отраслями публичного права. Все это отличает публичное юридическое лицо от частного и позволяет говорить об органах местного самоуправления не только как об условных субъектах гражданских правоотношений, но и как об особых юридических лицах. Этот специфический статус проявляется в том, что на практике найти грань между публичным и частным в деятельности муниципальных органов достаточно сложно. Частноправовые функции неотделимы от публичных, проистекают из последних, демонстрируя взаимодействие, взаимопроникновение норм публичного и частного права в рамках современного правового пространства.

Примером тому может служить деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Например, в отдельных случаях действия органов местного самоуправления в сфере публичных правоотношений могут выступать одновременно и как правовой акт, и как сделка. Так, если местная администрация предоставляет в аренду здание, находящееся в муниципальной собственности, принимается соответствующий правовой акт. Однако после волеизъявления органа местного самоуправления и принятия юридически значимого решения начинают действовать нормы гражданского законодательства. Заключение договора аренды рассматривается как гражданско-правовая сделка с соответствующими правовыми последствиями.

Еще одним аспектом соотношения публичных и частных элементов в деятельности органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права является то, что порядок их образования как юридических лиц регулируется, прежде всего, публичным, а потом уже частным правом. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. В силу указанного закона права юридического лица они приобретут только после государственной регистрации как казенных учреждений.

Яркой иллюстрацией названного выше соотношения публичного и частного является и то, что органы местного самоуправления как юридические лица публичного права в процессе реализации публичных функций непосредственно воздействуют на частноправовые отношения, устанавливая, например, определенный порядок пользования муниципальным иму-

⁵ См.: Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 167–169.

ществом, предоставления муниципальных земель и регулируя другие имущественные отношения. Формой такой деятельности является принятие административных регламентов, устанавливающих порядок предоставления муниципальных услуг. Ряд подобных регламентов требует от органов местного самоуправления наличия статуса юридического лица, без которого невозможно совершить необходимые юридические действия. Например, подобным регламентом может считаться Административный регламент городского округа г. Воронеж «Предоставление в постоянное (бессрочное) пользование, собственность и аренду земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования городской округ г. Воронеж»⁶. В соответствии с п. 1.2 ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, происходит исключительно по результатам торгов⁷, а осуществить проведение торгов невозможно без наличия у органов местного самоуправления статуса юридического лица.

Наглядным примером неразделимости публичных и частных элементов в деятельности органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права может также послужить наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Функции юридических лиц в данном случае проявляются в двух аспектах.

Во-первых, финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов (ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации»). Следовательно, для получения бюджетных средств орган местного самоуправления должен в обязательном порядке иметь расчетный счет в банке, что является неотъемлемым признаком юридического лица.

Во-вторых, законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями достаточно часто закрепляют действия, осуществление которых невозможно без обладания статусом юридического лица. Например, Закон Воронежской области от 1 ноября 2009 г. № 154-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации по обеспечению жилыми помещениями некоторых категорий граждан за счет средств федерального бюджета на территории Воронежской области»⁸ дает право органам местного самоуправления выделять квартиры военнослужащим. Однако таких

⁶ Постановление администрации городского округа г. Воронеж от 30 июля 2012 г. № 630 (в ред. от 01.07.2013) // *Берег*. 2012. 10 авг. ; 2013. 9 июля.

⁷ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 44. Ст. 4147 ; 2013. № 51 (ч. 1). Ст. 7011.

⁸ *Собр. законодательства Воронеж. обл.* 2011. № 11 (ч. 1). Ст. 76.

квартир в муниципальной собственности нет. Их необходимо приобрести за счет средств федерального бюджета. Осуществление договора купли-продажи жилья невозможно без наличия статуса юридического лица.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в любом действии, в любом правоотношении, в котором органы местного самоуправления как публично-правовые образования выступают в роли юридического лица, содержатся и частноправовые, и публично-правовые черты. Особенностью соотношения публичного и частного в процессе реализации муниципальными органами полномочий юридических лиц публичного права становится прикладной характер частноправовых элементов, их тесная связь с публичной составляющей. Интегрирующей основой для сочетания публично-правового и частноправового в деятельности органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права должно стать соответствующее законодательство.

В настоящее время в правовой базе имеется достаточно ощутимый пробел: во-первых, отсутствует норма, закрепляющая, что органы местного самоуправления выступают представителями одного из уровней публичной власти. Закрепление такого положения позволит упорядочить правовой статус органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права.

Во-вторых, в целях устранения противоречий между нормами гражданского и муниципального права представляется целесообразным исключить из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» норму, устанавливающую статус казенных учреждений для органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления как юридические лица публичного права свой статус должны приобретать в силу закона. Необходимость государственной регистрации вызывает противоречие между началом возникновения у них гражданской и публичной правосубъектности, что на практике создает множество правовых коллизий и сказывается на их деятельности в качестве юридических лиц публичного права.

Таким образом, формирование цельной и фундаментальной правовой концепции, которая позволила бы обеспечить диалектическую взаимосвязь норм публичного и частного права, а также восполнение пробелов в законодательстве, послужит гармонизации отношений между публичными и частными интересами и нахождению баланса их применения в деятельности органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права.

Воронежский государственный университет

*Бекетова К. А., аспирант кафедры административного и муниципального права, помощник прокурора прокуратуры Ленинского района города Воронежа
E-mail: beketova@vrnoblдума.ru
Тел.: 8-920-416-20-13*

Voronezh State University

*Beketova K. A., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department, Assistant Attorney of the Prosecutor of Leninist District of Voronezh
E-mail: beketova@vrnoblдума.ru
Tel.: 8-920-416-20-13*