Ю. Н. Андреев

Участие государства в гражданско-правовых отношениях

Юрий Николаевич Андреев

Участие государства в гражданско-правовых отношениях

Серия «Теория и практика гражданского права и гражданского процесса»

Текст предоставлен издательством
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11284975
Участие государства в гражданско-правовых отношениях: Юридический центр Пресс; Санкт-Петербург; 2005
ISBN 5-94201-461-2

Аннотация

<p id="__GoBack">В работе рассматриваются проблемы правового статуса публично-правовых образований как участников гражданско-правовых отношений, правовое положение органов юридических лиц публичного права, вопросы непосредственного и опосредованного участия государства в имущественном обороте, отношениях собственности, гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам. Исследование проводится на основе норм

не только гражданского права, но и публичного (конституционного, административного, муниципального, финансового) права. В работе используется творческое наследие известных отечественных дореволюционных и советских юристов, учитываются (в рамках сравнительного правоведения) достижения зарубежного законодательства по правовому регулированию публичных юридических лиц. Общетеоретические положения подтверждаются многочисленной судебной и судебно-арбитражной практикой. Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, мировых и федеральных судей судов общей юрисдикции, арбитражных судей, работников правоохранительных органов, а также всех интересующихся проблемами гражданского права.

Содержание

Введение 6
Глава I. Публично-правовые образования как субъекты гражданского права 10
1. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования – субъекты гражданского права 10
2. Государственные (муниципальные) органы – органы публичных юридических лиц 35
Конец ознакомительного фрагмента. 72

Ю. Н. Андреев
Участие государства в гражданско-правовых отношениях

© Ю. Н. Андреев, 2005
© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005

* * *

Моим любимым сестрам – Любови, Нине, Полине, Татьяне, Анне и моим дорогим братьям – Николаю (старшему), Виктору, Николаю (младшему) и Петру посвящается

Введение

Вплоть до конца XX в. проблема участия государства в гражданско-правовых отношениях не была достаточно актуальной. Долгие годы Советское государство являлось преобладающим, фактически исключительным собственником имущества социалистических предприятий и организаций, действовавших на основе оперативного управления, а само государство применяло по отношению к хозяйствующим субъектам принципы тоталитарного властного командования, действуя строго по вертикали, без должного учета законов рыночной экономики. И только за последние два десятка лет экономическая, политическая, а вслед за этим и правовая ситуация в стране резко изменилась: появился значительный сектор частной экономики (так называемого переходного периода), происходит дальнейший процесс приватизации государственного имущества, обострились проблемы национальной, продовольственной и иных видов безопасности страны и т. д. В связи с этим возникла глобальная проблема правового обеспечения эффективного участия государства в экономических, имущественных отношениях, появилась острая потребность в адекватном государственно-правовом регулировании всем народнохозяйственным комплексом страны, умелом управлении оставшейся частью государственного имущества, гармоничном соотно-

шении частноправовых и публично-правовых методов воздействия на общественно значимые отношения.

Современный конституционный принцип признания и равной защиты всех форм собственности (п. 2 ст. 8 Конституции РФ), признание гражданским законодательством равенства участников гражданско-правовых отношений (ст. 1 ГК РФ), стремление российского законодателя разграничить полномочия по осуществлению властных и хозяйственных функций, устранить причины и условия, способствующие коррупции в стране, желание гражданского общества повысить эффективность работы публичной собственности и органов публичной власти (как носителей этой власти и как субъектов хозяйствования), необходимость достойного осуществления государственных функций заставляют теоретиков и практиков с позиций конституционного, административного и гражданского права более тщательно выявлять и исследовать правовую природу участия государства (Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, органов государственной власти и местного самоуправления) в гражданско-правовых отношениях, установить круг объектов государственной (федеральной, субъектов Федерации) и муниципальной собственности, повысить гражданско-правовую ответственность субъектов публичного права, участвующих в имущественном обороте, разработать и обосновать с учетом отечественного и зарубежного опыта оптимальную правовую конструкцию публичных кор-

пораций.

Выполняя функции экономического, социального и правоохранительного характера, государство как организация публичной власти активно влияет на экономическую (хозяйственную) жизнь как публично-правовыми, так и частноправовыми средствами. Особенно важна роль государства в реализации своих властных полномочий как политического суверена, в установлении правил поведения для всех, включая и само государство, участников гражданско-правовых отношений. Необходимость государственного (публично-властного) воздействия на сферу имущественных отношений вызвана охраной и реализацией государством публичных интересов государства и своих граждан по: а) обеспечению государственных и общественных нужд (включая обеспечение суверенитета, внутренней и внешнеэкономической независимости государства, приоритета в экономическом и социальном развитии); б) формированию государственного бюджета; в) защите окружающей среды и пользованию природными ресурсами; г) обеспечению занятости населения; д) обеспечению безопасности и обороны страны; е) реализации свободы предпринимательской деятельности и добросовестной конкуренции.[1]

В предлагаемой работе освещаются проблемы правового статуса публично-правовых образований как участников

---

[1] Подробнее см.: Предпринимательское (хозяйственное) право. Учебник: В2 т. Т. 1 / Отв. ред. О. М. Олейник. М., 1999. С. 507.

гражданско-правовых отношений, вопросы правового положения органов юридических лиц публичного права, непосредственное и опосредованное участие государства в имущественном обороте, отношениях собственности, гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам.

Глава I. Публично-правовые образования как субъекты гражданского права

1. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования – субъекты гражданского права

Стремясь к обеспечению единого экономического пространства, свободному перемещению товаров, услуг и финансовых средств на подвластной территории, поддерживая допустимые правила конкуренции, свободу экономической деятельности, признавая и защищая все формы собственности, создавая предусмотренные действующей национальной Конституцией условия, которые обеспечивали бы достойную жизнь и свободное развитие каждого человека, Российское государство, выступая в роли «империум», призвано на адекватном уровне заниматься регулированием хозяйственной (коммерческой) деятельности, используя для этого государственно-властные (с помощью норм публичного и

частного права) полномочия по следующим направлениям:

а) государственное регулирование в сфере обязательственно-правовых отношений;

б) обеспечение правовых условий деятельности юридических и физических лиц;

в) регламентация деятельности государственных и негосударственных организаций;

г) применение правовых методов государственного протекционизма (покровительства)[2].

В рамках принятой Конституции государство определяет основные направления и приоритеты своей экономической политики, устанавливает с помощью нормативных правовых актов общие (единые) правила поведения для всех субъектов гражданско-правовых отношений, обеспечивает, контролирует их соблюдение силой государственного принуждения, координирует деятельность всех участников экономических отношений, защищает их законные права и интересы, разрабатывает основы правового положения физических и юридических лиц (включая определение видов юридических лиц, особенности их возникновения, изменения и прекращения), а также самого государства как субъектов гражданского права, занимается вопросами регистрации юридических лиц, лицензированием их деятельности, устанавлива-

---

[2] См.:*Агапов А.* О приоритетных сферах государственного вмешательствавсфере хозяйственной деятельности России // Государственное регулирование экономической деятельности. М., 2000. С. 13.

ет условия их гражданско-правовой ответственности, регламентирует порядок заключения, изменения и исполнения гражданско-правовых сделок, включая сделки с участием самого государства, определяет правовой режим объектов публичной и частной собственности, основания приобретения и прекращения права собственности (включая условия и порядок приватизации государственной собственности), устанавливает общие положения о возникновении и осуществлении гражданских прав (обязанностей).[3]

В целях осуществления своих публичных функций государство устанавливает налоговые платежи, определяет размеры таможенных пошлин, регулирует вопросы экспорта и импорта товаров, вырабатывает нормативные правовые акты по формированию и функционированию национального рынка, финансированию (инвестированию), кредитованию хозяйствующих субъектов, ведет активную ценовую, расчетную и страховую политику, устанавливает правила обращения ценных бумаг и т. д.[4]

При реализации публичных (властно-нормативных) функций государство, безусловно, не находится в отношениях равенства с объектами своего властного (императивного, разрешительного, рекомендательного) правового регулиро-

---

[3] Подробнее см.: Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. Т. 1. М., 1998. С. 223.

[4] См., например: Федеральный закон «О государственном регулировании агропромышленного производства» от 14 июля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3501.

вания: государственные органы, юридические лица и граждане должны соблюдать, исполнять возложенные на них нормативными правовыми актами обязанности, добросовестно использовать нормы права, принятые органами государственной власти, местного самоуправления. В свою очередь государственные органы также обязаны реализовывать (применять) правовые предписания государства в соответствии с требованиями Конституции РФ и действующего законодательства.[5] В изложенной ситуации следует говорить об отношениях субординации (субподчинения) поведения субъектов исполнения властных предписаний государства, о торжестве норм публичного права (конституционного, административного, финансового, бюджетного, таможенного, процессуального, земельного и т. д.), в отличие от специфики реализации норм частного права (гражданского), пользующегося частноправовыми методами воздействия на общественные отношения (по горизонтали), нуждающиеся в правовом регулировании и правовой защите.[6]

Общеизвестно, что степень воздействия государства на экономические (гражданско-правовые) отношения в разные периоды развития человечества, а также в странах современного правопорядка различна в силу многих причин идеоло-

---

[5] См., например: Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 412–440.

[6] Подробнее см.: *Тихомиров Ю. А*. Публичное право. Учебник. М., 1995; *Мазаев В. Д*. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004.

гического, политического, экономического и правового характера. На первых этапах возникновения буржуазных государств преобладала теория невмешательства государства в экономическую жизнь общества под девизом обеспечения свободы индивида в распоряжении своей собственностью, в рыночной стихии. Роль государства сводилась, по существу, к полицейским функциям, к положению «ночного сторожа». Так, например, Д. Локк видел цель государства в охране им собственности своих подданных и отрицал право государственных структур выходить за пределы этой цели. Такого же взгляда придерживался и известный экономист А. Смит. Еще в XVIII в. Т. Пейн утверждал, что общество само в состоянии делать почти все, что обычно возлагается на правительство, которое не только не помогает обществу, но и, по его мнению, мешает ему развиваться в нужном направлении. В. Гумбольдт полагал, что задача государства состоит лишь в устранении зла и государство не обязано содействовать благосостоянию своих граждан.[7] В середине XIX в. отношение к роли государства в решении экономико-социальных проблем стало меняться, и в противовес первоначальным взглядам буржуазных либеральных идеологов, отстаивавших свободу конкуренции и недопустимость вмешательства государства в процесс перераспределения собственности и ресурсов, государство стало рассматриваться активным участни-

---

[7] Подробнее см.: Общая теория прав человека / Руковод. авт. коллек. и отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1996. С. 58.

ком в регулировании экономических отношений и в управлении государственностью собственностью.

Соотношение использования публичных и частноправовых средств (методов) в регулировании экономических (имущественных) процессов в отдельно взятой стране отличается весьма большим разнообразием в зависимости от социально-экономической ситуации, политической обстановки, традиций, правового менталитета общества и задач, стоящих перед государством на том или ином этапе своего развития. Истории известна, например, эффективная роль государства США в сфере экономики и социальных отношений в период 1929–1933 гг., когда мировой экономический кризис заставил Конгресс США по инициативе президента Ф. Рузвельта принять и реализовать программу антикризисных мер («новый курс»), заключающихся, в частности, в разработке Закона о восстановлении промышленности, Чрезвычайного банковского закона, законов об обращении ценных бумаг, о регулировании сельского хозяйства, о рефинансировании фермерских долгов, о трудовых отношениях, о социальном страховании.[8] В тех странах, где успешно функционируют принципы рыночной экономики (например, США, Япония), роль публично-правовых средств сведена к минимуму, и, наоборот, там, где рынок только наращивает свои темпы, где велика доля государственного сектора, требуется

---

[8] Подробнее см.: История государстваиправа зарубежных стран. Учебник. Ч.2 / Под ред. Н. А. Крашенинниковой, О. А. Жидкова. М., 1998. С. 205–219.

активное вмешательство самого государства. К последнему типу государств относится и Российская Федерация.

Однако наряду с правовым регулированием имущественных отношений в качестве политического суверена, основного звена политической системы общества, административно-властной структуры государство может принимать участие в гражданско-правовых отношениях путем непосредственного или опосредованного участия в качестве субъекта гражданского права.

Впервые в истории российского законодательства (вслед за Основами гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г.) российский законодатель в гл. 5 ГК РФ (в дальнейшем – ГК) предусмотрел (наряду с физическими и юридическими лицами) участие государства в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, в качестве третьей разновидности субъектов гражданского права (вещного и обязательственного). В то же время регламентация этих правил в ст. 124–127 ГК отнюдь не разрешила всех проблем исследуемой сферы, а, наоборот, вызвала дальнейшую острую теоретическую дискуссию среди ученых по обсуждаемому вопросу, некоторые аспекты которого мы и попытаемся затронуть в предлагаемом исследовании.

Как следует из содержания упомянутой ст. 124, а также из п. 1 ст. 2 ГК, законодатель представил государство в качестве субъекта гражданского права не как единое публично-правовое образование, а в виде Российской Федерации,

ее субъектов (государственных образований) и муниципальных образований, выступающих в отношениях, регулируемых гражданским законодательством на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. Отдельные юристы вполне правомерно называют эти публично-правовые образования особыми субъектами права (sui generis)[9], особыми участниками гражданского оборота.[10]

И это правильно по многим причинам правового характера. Гражданский кодекс РФ (п. 2 ст. 124) не признает публично-правовые образования юридическими лицами, а лишь разрешает применять относительно них нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей субъектов публичного права. В свое время известный российский цивилист А. В. Венедиктов писал: «Когда буржуазные кодексы устанавливают те или иные положения о юридических лицах публичного права, они подходят к ним как к участникам гражданского оборота, т. е. как к носителям гражданской правоспособности, иными словами, – как к юридическим лицам именно граж-

---

[9] См., например: Гражданское право: В 2 т. Т. 1. Учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд. М., 1998. С. 282; *Козлова Н. В.* Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учебное пособие. М., 2003. С. 34.

[10] См., например: Гражданское право. Учебник. 3-е изд. Ч. 1 / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 183.

данского права».[11]

Вступая в гражданско-правовые отношения, Российская Федерация, ее субъекты (республики, края, области, автономные округа), муниципальные образования не перестают быть носителями публичной власти со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями конституционного (административного) характера, а наделяются некоторыми свойствами (признаками) юридического лица, предусмотренными нормами гражданского права, необходимыми для участия субъектов публичного права в имущественном обороте. Как справедливо замечает Д. В. Пятков, государство добровольно в силу закона ограничивает свои властные (имперские) полномочия в момент вступления в гражданские правоотношения, не допускает их при реализации этих правоотношений, сохраняя при этом все признаки властных (административных) полномочий за пределами гражданских правоотношений.[12] В. П. Звеков совершенно верно подчеркивает, что «особые качества правосубъектности государства, проистекающие от объединения в одной структуре и политической организации, облеченной властными прерогативами, и субъекта хозяйствования, не должны изменять природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых

---

[11] *Венедиктов А. В.* Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 646.

[12] См.: *Пятков Д. В.* Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003. С. 58.

участвует государство, превращать их в “смешанные” отношения, с элементами власти и подчинения, – в противном случае “исчезает” рынок и разрушается его гражданско-правовая основа».[13]

Представляется неточным следующее высказывание А. Головизнина: «…в связи с тем, что метод гражданско-правового регулирования прямо противоположен административно-правовым методам, необходимым условием вступления государства (государственного или муниципального образования) в гражданский оборот является “отказ” этого субъекта от некоторых только ему присущих характеристик (суверенитет, власть), входящих в противоречие с общими принципами гражданского права».[14] Публично-правовые образования вовсе не отказываются от своей власти и суверенитета. Такой отказ будет незаконным (нелегитимным) и противоречит принципам конституционного права. Просто в соответствии с положениями гражданского законодательства публично-правовые образования, будучи субъектами гражданского права и исполняя принцип равенства всех участников гражданских правоотношений (п. 1 ст. 1 ГК), не пользуются властными (административно-командными) полномочиями в отношении других участников иму-

---

[13] Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1995. С. 183.

[14] *Головизнин А.* Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 64.

щественного оборота, не теряя при этом существенных признаков субъекта публичного права и являясь одновременно носителем двух видов правосубъектности: конституционной и гражданско-правовой. По этому поводу А. А. Иванов обоснованно пишет: «Государство сохраняет властные функции даже тогда, когда оно вступает в построенные на началах равенства гражданско-правовые отношения».[15]

Как справедливо отмечает М. В. Жабреев, в отличие от юридических лиц публичного права, предназначенных для осуществления публичный функций, юридические лица частного (гражданского) права (частные юридические лица), предусмотренные гл. 4 ГК, во-первых, создаются в целях удовлетворения своих частных интересов. Во-вторых, порядок их образования и правовой статус определяются частным (гражданским) законодательством, а в-третьих, они не обладают властными полномочиями в отношении третьих лиц.[16]

Российская Федерация – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ), а носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществля-

---

[15] Гражданское право. Учебник. 3-е изд. Ч. 1/Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 179.

[16] *Жабреев М. В.* Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях // Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов. М., 2001. С. 205.

ет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции РФ). Согласно конституционно-правовой доктрине, Российская Федерация обладает государственным суверенитетом, который выражается в верховенстве федерального права над правом субъектов Федерации, в неприкосновенности границ и территориальной целостности, в единстве экономического пространства, бюджетно-финансовой, банковской и денежной систем, в единстве Вооруженных Сил, в праве государства на защиту своего суверенитета и прав граждан, в самостоятельности внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности, в государственной монополии на регулирование и управление важнейшими отраслями народного хозяйства России, на основные стратегические природные ресурсы, производство и товары.[17]

Как уже отмечалось, к современным субъектам Российской Федерации для их участия в гражданско-правовых отношениях применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с учетом закона или особенностей данных субъектов, за некоторыми исключениями. Края, области, города федерального значения, автономные области, округа, входящие в состав Федерации, не являются самосто-

---

[17] Подробнее см.: *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 101–103; *Безуглов А. А., Беломестных Л. Л.* Конституционное право России. Учебник для юридических вузов. М., 2004. С. 382.

ятельными суверенными государствами, но обладают всеми атрибутами публичной власти. Республики, входящие в состав Федерации, обладают признаками государства.[18] Каждый субъект Федерации является частью федеративного государства, самостоятельно определяет на основе конституционного строя Российской Федерации и общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти свою систему органов государственной власти на своей территории, имеет свою правовую систему, являющуюся частью правовой системы России, свою государственную символику: флаг, герб, гимн, а также столицу или центр (ч.1 ст. 77 Конституции РФ). Наряду с общими свойствами, характерными для всех субъектов Российской Федерации, правовой статус республик, а также автономных областей и автономных округов имеет некоторые отличительные особенности.[19]

Конституцией РФ определены пределы ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также предметы ведения субъектов РФ (ст. 71–73, 76). Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (с дальнейшими изменениями и дополнениями) установил общие принципы

---

[18] См. п. 2 ст. 5 Конституции РФ.

[19] См., например, ст. 66 Конституции РФ.

разграничения полномочий государственно-правовых образований.

Согласно гл. 8 Конституции РФ местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций и гарантируется правом на судебную защиту, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления (ст. 130–131, 133). Принятый в развитие этих конституционных положений Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., в частности, подчеркнул, что к вопросам местного значения относится и владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью.[20] С 1 января 2006 г. планируется введение в действие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который призван конкретизировать понятие муниципальных образований, примененное в ст. 124 ГК. Согласно этому закону муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внут-

[20] СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

ригородская территория города федерального значения. В свою очередь понятие «муниципальный район» расшифровывается как «несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 2).

Мнение российских ученых относительно участия государства как субъекта публичного права в имущественных (гражданско-правовых) отношениях менялось и развивалось вместе с развитием российского законодательства, юридической науки и политико-экономической ситуации.

Исследуя положения римского гражданского права, И. Б. Новицкий отмечал, что римские юристы не разработали понятия юридического лица как особого субъекта, противопоставляемого физическому лицу. В латинском языке не было даже специального термина для обозначения учреждения. Юристы Рима ограничивались лишь признанием факта принадлежности прав различным организациям и сравнивали эти организации с физическим лицом. Теория и практика римского права выделяла республиканскую и император-

скую казну, муниципии, различные союзы лиц одной профессии, благотворительные учреждения.[21]

Известный исследователь римского права Н. С. Суворов, ссылаясь на предшествующие труды ученых, указывал, что понятие юридического лица как субъекта гражданских прав, равноправного с физическими лицами, развилось в применении к муниципиям, а с последних было перенесено на все другие корпорации и, наконец, на само государство. Римское государство имело земельную собственность, обособленную от собственности отдельных граждан, а также государственную денежную казну, рабов, вступало в юридические отношения со своими собственными гражданами (заключало арендные, заемные договоры, договоры купли-продажи, дарения, выдавало обязательства поручительства, получало по наследованию имущество). В то же время римской юридической практике до времен императорства был неизвестен принцип, согласно которому государство, вступая в имущественные отношения гражданского оборота с частным лицом, рассматривается юридически как частное лицо. Римское государство в области имущественных отношений в императорскую эпоху получило название фиска. Республиканское мировоззрение не делало различия между политической общиной и общиной как субъектом частного права. Государство не было стороной имущественного спора

---

[21] См.: *Новицкий И. Б.* Основы римского гражданского права. Учебник. М., 2000. С. 57–59.

и не являлось участником обязательственных правоотношений. Римляне республиканского периода не отделяли государство как «властителя и законодателя» от государства как активного и пассивного субъекта частных прав.[22]

Талантливый российский цивилист Г. Ф. Шершеневич замечал, что видное место среди публичных юридических лиц занимает казна, представляющая государство с хозяйственной стороны и являющаяся единым субъектом, несмотря на то, что хозяйственную деятельность государства осуществляют разные органы.[23]

Анализируя российское дореволюционное законодательство, Д. И. Мейер также отмечал, что, нуждаясь в удовлетворении многих потребностей, государство наделяется имущественными правами, становится, таким образом, субъектом гражданского права, и в этом качестве называется казной. Казна действует через представителей (присутственных мест и должностных лиц). Ближайшим и верховным представителем казны является государь[24].

В советский период, когда все средства производства (за некоторыми небольшими исключениями – имущества граждан, кооперативных и общественных организаций, причем

---

[22] См.:*Суворов Н. С*. Обюридических лицахпоримскому праву. (Классика российского цивилиста). М., 2000. С. 32–40, 189–191.

[23] См.: *Шершеневич Г. Ф*. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М., 1995.

[24] См.: *Мейер Д. И*. Русское гражданское право: В 2 ч. Ч. 1: Классика российской цивилистики. М., 1997. С. 20.

перечень объектов этого имущества был ограничительным) были объявлены объектом исключительно государственной социалистической собственности, а государство – единым собственником государственного имущества (не уточняя, какое именно государство имеется в виду),[25] преобладала точка зрения, согласно которой Советское государство являлось единым и единственным собственником всего государственного имущества, в чьем бы управлении оно ни находилось.[26] В то же время отдельные юристы допускали возможность самостоятельного субъекта права в виде союзной республики СССР[27] или одновременно двух субъектов права – СССР и союзной республики[28]. Имелись мнения о том, что только одно государство – Союз ССР (а не союзные и автономные республики) – является субъектом права государственной социалистической собственности.[29] При этом сторонниками той или иной точки зрения выдвигались весьма интересные и актуальные для настоящего времени дово-

---

[25] См., например, ст. 94–95 Гражданского кодекса РСФСР 1964 г.

[26] См., например: *Венедиктов А. В.* Организация государственной промышленности в СССР. Т. 1. Л., 1957. С. 363; Советское гражданское право / Под ред. Д. М. Генкина. Т. 1. М., 1950. С. 278; *Иоффе О. С.* Советское гражданское право (курс лекций). Л., 1958. С. 297.

[27] См., например: *Миколенко Я. Ф.* Право кооперативной собственности в СССР. М., 1961. С. 56.

[28] См. например: *Карасс А. В.* Право государственной собственности. М., 1954. С.90.

[29] См.: *Аксененок Г. А.* Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1960. С. 301.

ды и аргументы относительно правового положения публично-правовых образований (государства, Российской Федерации, ее субъектов) в имущественном обороте.[30]

В связи с этим особое внимание следует уделить позиции М. И. Брагинского, основанной на достижениях цивилистической науки того времени и положениях Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г., ГК РСФСР 1964 г. Эта позиция предопределила в последующем положения Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. и современного Гражданского кодекса России. В 1981 г. ученый писал о советском социалистическом государстве как о системе субъектов гражданского права, полагая, что субъектами гражданского права могут быть не только Союз ССР как самостоятельное суверенное государство, но и его суверенные союзные республики, а также государственные образования: автономные республики, автономные области, автономные округа и административно-территориальные единицы (области, города, районы, села и рабочие поселки)[31].

Ю. К. Толстой отмечает, что в связи с расширением прав регионов и государственных предприятий, а также с нарастанием центробежных тенденций многие ученые и практи-

---

[30] Подробнее см.: *Корнеев С. М.* Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 94—111.

[31] См.: *Брагинский М. И.* Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.

ки сочли тезис о принадлежности государственной собственности лишь одному-единственному собственнику (государству) несовместимым и в противовес этому мнению была выдвинута идея многоуровневого характера государственной собственности, одним из первых основателей которой явился В. П. Мозолин. С помощью этой идеи пытались преодолеть отрыв государственной собственности от непосредственных производителей, повысить эффективность управления ею. Ю. К. Толстой сетует на то, что плюралистическая модель субъектов права государственной собственности создает дополнительные трудности, число государственных (муниципальных) органов, уполномоченных на участие в отношениях собственности, все более увеличивается, в связи с чем степень обеспеченности имущественных прав наших граждан и юридических лиц ниже, чем в странах Запада.[32]

Между тем многие правовые семьи мира исходят из монистической модели участия государства в гражданском обороте, когда основным и главным участником гражданско-правовых отношений становится казна (фиск). Такая правовая конструкция начала свое существование еще от римского права.

Важно подчеркнуть, что ни ГК РСФСР 1922 г., ни Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных рес-

---

[32] См.: Гражданское право. Учебник. Ч.1/Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 394–395.

публик 1961 г., ни ГК РСФСР 1964 г. не содержали положения о гражданской правосубъектности государства вплоть до принятия Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г., и в связи с этим большинство советских юристов в своих научных трудах не признавало государство субъектом гражданского права.

Однако отдельные исследователи советского периода признавали государство не только субъектом гражданского права, но и юридическим лицом. Например, известный российский цивилист С. Н. Братусь вполне обоснованно полагал, что «поскольку государство не может быть сведено к простой сумме его органов, при наличии определенных условий оно рассматривается законом как непосредственный субъект гражданских правоотношений, т. е. как юридическое лицо… Советское государство выступает как юридическое лицо в тех случаях, когда стороной в гражданском правоотношении является именно государство как таковое, а не иной государственный орган»[33].

Советское государство редко вступало от своего имени в гражданские правоотношения, и действовавшее в тот период законодательство не определяло четкого статуса государства как непосредственного субъекта названных правоотношений, за исключением случаев заключения внешнеэкономических сделок, перехода в собственность государства

---

[33] *Братусь С. Н.* Юридические лицавсоветском гражданском праве. М., 1947.С.169.

некоторых видов имущества (бесхозяйного, кладов, выморочного, по завещанию), возмещения вреда, причиненного гражданам незаконными действиями государственных органов.[34]

Действительно, современное гражданско-правовое регулирование статуса Российской Федерации, участвующей в гражданско-правовых отношениях (ст. 2, 124–127 ГК) дает нам все основания также полагать, что государство в целом (Российская Федерация), впрочем, как и субъекты РФ, муниципальные образования, выступает как бы юридическим лицом, но с учетом его конституционного положения, и чтобы аргументировать свои выводы, более полнее раскрыть эту тему, следует системно исследовать содержание ст. 124–127 ГК, изучить правовое положение органов государственной власти и местного самоуправления в рамках этих статей, иных источников гражданского права, а также нормы конституционного, административного, бюджетного права, касающиеся данного вопроса.

Гражданское законодательство не может изменить правовое положение (правовой статус) публично-правовых образований, установленное нормами конституционного (административного) права, ибо в противном случае это бу-

---

[34] Подробнее см.: *Басин Ю. Г.* Правовое регулирование сделок, заключаемых государством // Цивилистические исследования. Вып. 1. Сборник научных трудов памяти проф. И. В. Федорова / Под ред. Б. Л. Хаскельберга, Д. О. Тузова. М., 2004. С. 19; *Брагинский М. И.* Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.

дет неправомерным вторжением гражданского права в сферу компетенции (правового регулирования) конституционного, административного и иных отраслей публичного права. Оно лишь наделяет указанных субъектов публичного права некоторыми признаками юридического лица, особенно по вопросам имущественной обособленности и имущественной ответственности для их участия в экономической деятельности в качестве субъектов гражданского права, поскольку данная задача входит в компетенцию гражданского законодательства.

В силу изложенного и на основе законодательного предписания о необходимости учета особенностей субъектов публичного права (п. 2 ст. 124 ГК) общие положения гражданского права в части порядка возникновения (образования), регистрации, изменения и прекращения юридических лиц, некоторые другие положения о юридических лицах, не действуют в отношении публично-правовых образований или действуют с учетом особенностей субъектов публичного права. Свое конститутивное закрепление последние получили благодаря Конституции РФ, конституциям и уставам ее субъектов, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и т. д. Государство может через свои уполномоченные органы (юридические и физические лица) заключать внутригосударственные сделки, нести ответственность за незаконные действия (бездействие) органов государствен-

ных власти, должностных лиц, причинивших вред гражданам и юридическим лицам России (ст. 16, 1069–1071 ГК). Имущественная ответственность государства по обязательственным и деликтным правоотношениям имеет некоторую специфику, о чем подробнее будет сказано несколько ниже. Государство (Российская Федерация) может выступить и в качестве субъекта права в международных частноправовых отношениях, субъекта общефедеральной собственности, для заключения внешнеторговых сделок и т. д.

По верному наблюдению А. А. Иванова, государство (публично-правовые образования) как субъект гражданско-правовых отношений обладает целевой гражданской правоспособностью, ибо его деятельность нацелена на выполнение публичных функций, определенных источниками публичного (конституционного) права, на служение делу народа. Государство не может, к примеру, наживаться за счет своих граждан, неосновательно освобождать себя от ответственности. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются безусловной обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ)[35]. Установление гражданской правосубъектности самим государством (публично-правовыми образованиями), определение им ее содержания и объема отнюдь не означают, что публично-правовые образования (государство) могут произвольно без законных на то ос-

---

[35] См.: Гражданское право. Учебник. Ч.1/Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 181–182.

нований изменить или нарушить содержание и объем этой правоспособности. На публично-правовые образования, как на субъектов гражданского права, в полной мере распространяются нормы гражданского законодательства, касающиеся порядка их участия в отношениях, регулируемых этим законодательством, распространяются требования по обеспечению формального (юридического) равенства сторон гражданских правоотношений.

По мнению В. Звекова, гражданская правоспособность носит специальный характер, который определяется самой природой публично-правовых образований, что, в свою очередь, обусловливает содержание и объем приобретаемых ими гражданских правомочий, способы и порядок осуществления этих правомочий.[36]

---

[36] См.: *Звеков В.* Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Хозяйство и право. 1998. № 5. С. 64.

2. Государственные (муниципальные) органы – органы публичных юридических лиц

Государство как таковое, публично-правовые образования (Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования) не способны своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, исполнять обязанности, иными словами, реализовывать свою гражданскую дееспособность, минуя государственные (муниципальные) органы. Законом РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 29 марта 1991 г. (в ред. Закона от 21 апреля 1995 г.) запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации (п. 2 ст. 7).[37]

Представляется, что к таким актам относится, в частности, Гражданский кодекс РФ. Согласно ст. 125 ГК от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федера-

[37] СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977.

ции органы государственной власти могут в рамках своей компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде. От имени муниципальных образований осуществлять аналогичные действия могут органы местного самоуправления в рамках своей компетенции установленными актами, определяющими статус этих органов. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане могут выступать от имени публично-правовых образований по специальному поручению последних.

Для того чтобы раскрыть гражданскую правосубъектность органов публичных образований, следует, на наш взгляд, коснуться основных положений конституционного, административного и муниципального права относительно основных существенных черт (признаков) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления (муниципальных органов), выступающих от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в рамках ст. 125 ГК. Не случайно Е. А. Суханов обоснованно отмечает, что «понятие органов государственной власти, или государственных органов (ор-

ганов местного самоуправления применительно к муниципальным образованиям), используемое в ст. 125 ГК, не тождественно понятию органов юридического лица, хотя к гражданско-правовому статусу публично-правовых образований по общему правилу п. 2 ст. 124 ГК и применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданско-правовых отношениях»[38].

Известный российский цивилист С. Н. Братусь, выделяя отличительные признаки публичных юридических лиц (государства, административно-территориальных объединений, публично-правовых корпораций), называл, помимо наличия более строгих требований, предъявляемых к условиям действительности сделок, совершаемых этими юридическими лицами, наличия у публичных лиц имущественных прав и публичных правомочий, такой дополнительный признак, как специфическое положение органов управления этих лиц, обладающих властными полномочиями.[39]

В первую очередь необходимо обратить внимание на то, что п. 1 ст. 125 ГК указывает на «органы государственной власти», способные выступать от имени публично-правовых образований в рамках своей компетенции в имущественном обороте, а п. 3 ст. 125 ГК называет среди доверенных

---

[38] *Суханов Е. А*. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник ВАС РФ. 2001. № 3.

[39] См.: *Братусь С. Н*. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 63.

лиц, на которых публичные образования могут возложить по специальному поручению полномочия по приобретению и осуществлению своих имущественных и личных неимущественных прав, не «органы государственной власти», а «государственные органы». Идентичны ли эти понятия друг другу?

Согласно ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ, а государственную власть в субъектах Российской Федерации – образуемые ими органы государственной власти (п. 1–2).

Получается, что перечень федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственную власть в пределах Российской Федерации, является исчерпывающим, а его расширение невозможно без изменения гл. 1 Конституции РФ[40], и тогда под термином «орган государственной власти» в п. 1 ст. 125 ГК имеются в виду Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации, Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Правда, некоторые конституционоведы пытаются расширить круг органов государственной власти и включить в него дополнительно Администрацию Президента РФ (п. «и» ст. 83 Конституции РФ), Совет Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83), федераль-

---

[40] См., например: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1997. С. 63.

ные министерства (п. «д» ст. 83), Центральный банк РФ (п. «г» ст. 83), Прокуратуру РФ (ст. 129), Счетную палату РФ (ч. 5 ст. 101) и другие федеральные органы исполнительной власти (федеральные службы, федеральные агентства).[41]

Некоторые юристы-цивилисты полагают, что «к органам государственной власти относятся не только органы представительной власти, но и исполнительной», не уточняя при этом перечень органов исполнительной власти по вертикали.[42]

Представляется, что понятия «орган государства», «государственный орган» шире понятия «орган государственной власти». Согласно общетеоретической правовой доктрине среди признаков органа государства как звена государственного аппарата, участвующего в осуществлении определенных функций государства и наделенного в связи с этим властными полномочиями, можно выделить следующие: 1) орган государства представляет собой самостоятельный элемент механизма государства, выступает неотъемлемой частью единого государственного организма; 2) действует от имени государства и по его поручению; 3) образован и функционирует на основе нормативных правовых актов и на него не распространяется правовой принцип «разрешено все, что

---

[41] Подробнее см.: *Безуглов А. А… Беломестных Л. Л.* Конституционное право России. Учебник для юридических вузов. М., 2004. С. 384–385.

[42] См., например: *Головизнин А*. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 65.

не запрещено законом»; 4) выполняет свойственные только ему задачи и функции и в связи с этим наделен властными полномочиями; 5) имеет соответствующую компетенцию (круг ведения), под которой понимается совокупность законодательно закрепленных прав и обязанностей, предоставленных ему в целях надлежащего выполнения определенного круга государственных или общественно значимых задач и осуществления соответствующих функций; 6) осуществляет свою компетенцию путем принятия нормативных, правоприменительных актов и осуществления конкретно-организационной деятельности; 7) состоит из государственных служащих и подразделений, имеет необходимую материальную базу и финансовые средства; 8) обладает определенным правовым статусом, в котором отражается его положение как государственного органа и конкретное социальное содержание; 9) в процессе реализации имущественных прав выступает в качестве юридического лица; 10) действует на определенной территории[43].

В соответствии с положениями ведущих ученых-административистов государственный орган – это «учрежденное в структуре аппарата государства в установленном порядке образование, характеризующееся определенными задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией; это отдельная и относительно самосто-

---

[43] См.: *Матузов Н. И., Малько А. В*. Теория государства и права. Учебник. М., 2004. С. 90–91.

ятельная организационная структура государственной власти, сформированная государством для реализации государственных функций и задач и наделяемая его специальной компетенцией».[44]

Полагаем, что вышеизложенные признаки в полной мере относятся к органам государственной власти и к государственным органам, но в то же время органами государственной власти (на уровне Федерации) являются только органы, перечисленные в п. 1 ст. 11 Конституции РФ, ибо только они, осуществляя государственную власть, непосредственно реализуют народный, национальный и государственный суверенитет. Не подрывают этот вывод и общетеоретические, конституционные положения по классификации органов государства на: законодательные, исполнительные и судебные органы; органы, избираемые непосредственно народом, и органы, образуемые другими государственными органами; центральные, республиканские и местные органы; коллегиальные и единоначальные, постоянные и временные органы; органы общей и специальной компетенции; правотворческие, правоприменительные и правоохранительные органы.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ могут высту-

---

[44] *Старилов Ю. Н.* Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 191.

пать от имени Российской Федерации для участия в гражданско-правовых отношениях в рамках п. 1 ст. 125 ГК. Полагаем, что иные государственные органы, не имеющие статуса юридического лица, всегда выступают от имени Российской Федерации в гражданско-правовых отношениях, а государственные органы, имеющие статус юридического лица, выступают от имени Российской Федерации лишь по специальному поручению Российской Федерации (как и юридические лица, граждане) в рамках п. 3 ст. 125 ГК. Но это специальное поручение может быть постоянной функцией, обязанностью, полномочием, как элементом компетенции того или иного государственного органа, установленной актом, определяющим правовой статус этого органа, и тогда участие государственного (муниципального) органа публичного образования может осуществляться и в рамках п. 1–2 ст. 125 ГК. Возложение обязанностей по осуществлению имущественных прав от имени Российской Федерации в Положении о том или ином федеральном государственном органе может рассматриваться как дача этим публично-правовым образованием специального поручения этому государственному органу. Не исключена и дача одноразового специального поручения какому-либо государственному органу (в рамках п. 3 ст. 125 ГК) в силу каких-либо чрезвычайных или иных заслуживающих внимания обстоятельств. В отличие от поручения юридическим лицам, гражданам, это специальное поручение может быть дано государственному

органу (представляемому субъекту) лишь в силу обладания последним специальной компетенцией.

Представляется, что предоставленные государственному органу полномочия, возложенные на него в силу закона права и обязанности можно расценивать как постоянное специальное поручение публичного образования государственному органу в силу правового статуса (назначения) этого органа для осуществления гражданской правосубъектности органа публичного образования, если это входит в компетенцию данного органа. Дача публичным образованиям разового специального поручения своему государственному органу по участию в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, ничем, кроме определенного временного периода по выполнению поручения, не отличается от постоянного (в силу компетенции государственного органа) выполнения своих государственных функций. При этом следует иметь в виду, что поручение такого характера может возлагаться не только на орган государственной власти, но и на любой государственный орган в порядке, предусмотренном законом, а также на юридические лица и граждан.

Наше мнение не опровергается и п. 4 действовавшего до недавнего времени постановления Пленума Верховного Суда РФ «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21 декабря 1993 г. № 10 (с дальнейшими изменениями и дополнениями), согласно которому «к государственным ор-

ганам, действия и решения которых могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном Законом РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”, относятся органы государственной власти и управления, образуемые в соответствии с Конституцией РФ, Конституциями республик в составе Российской Федерации и другими законодательными актами для осуществления своей деятельности»[45]. Действующее в настоящее время постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2 разъяснило, что под органами государственной власти следует понимать соответствующие государственные органы РФ и ее субъектов, уполномоченные законом издавать нормативные правовые акты в соответствии со своей компетенцией» (п. 3).

В цивилистической литературе нет единства мнений относительно участия высших органов государственной власти в гражданско-правовых отношениях от имени Российской Федерации. Так, например, Е. А. Суханов считает, что «действующее законодательство не предусматривает случаев непосредственного участия в гражданско-правовых отношениях от имени Российской Федерации и ее субъектов высших органов государственной власти – Президента РФ, Фе-

[45] Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 3.

дерального Собрания РФ…»[46] Возражая ему, В. В. Залесский отмечает, что с точки зрения закона от имени Российской Федерации в имущественных отношениях вправе выступать Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, однако возможность представлять Российскую Федерацию в гражданских правоотношениях высшими органами власти практически не реализуется.[47]

Субъекты РФ самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти определяют систему органов государственной власти в каждом субъекте РФ, порядок их формирования и наименование[48]. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (с дальнейшими изменениями и дополнениями) в систему органов государственной власти субъекта РФ входят законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации, высший исполни-

---

[46] Гражданское право: В 2 т. Т. 1. Учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд. М., 1998. С. 286.

[47] См.: Гражданское право России. Курс лекций. Ч. 1 / Под ред. О. Н. Садикова. М., 1996. С. 112.

[48] См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации» от 22 сентября 1999 г.

тельный орган государственной власти субъекта Федерации, иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с Конституцией (Уставом) субъекта Федерации.

Таким образом, система органов государственной власти субъектов Российской Федерации включает в себя на законодательном уровне (в бесспорном порядке) законодательные (представительные) органы, высший исполнительный орган и иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституционным (уставным) законодательством субъекта РФ.

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (с дальнейшими изменениями и дополнениями)[49] под органами местного самоуправления подразумеваются выборные и другие органы, наделенные полномочиями решать вопросы местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. понимает под органами местного самоуправления органы, избираемые непосредственно населением (представительные органы) и (или) образуемые представительным органом муниципального образования, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2).

---

[49] СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

В этой же статье Закона сделано немаловажное замечание (имеющееся и в предыдущем аналогичном Законе) о том, что слова «местный» и «муниципальный» применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

В п. 1 ст. 41 вышеназванного Федерального закона особо подчеркнуто, что от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Иными словами, содержание данного пункта новейшего Федерального закона является ярчайшим примером позитивного взаимодействия норм частного (ст. 125 ГК) и публичного (конституционного, муниципального) права, приведенных выше, эталоном гармоничного использования норм ст. 125 ГК в Законе о правовом положении публичного органа местного самоуправления, образцом конструктивного устранения коллизий, пробелов в правовом регулировании. Правоприменителю становится понятно, что приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности и выступать в суде без доверенности от имени муниципального образования в рамках п. 2 ст. 125 ГК могут такие органы местного самоуправления в пределах сво-

ей компетенции, как глава местной администрации и другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Согласно ст. 37 этого же Закона главой местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. В соответствии со ст. 36 комментируемого Закона глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению местных вопросов.

Как уже отмечалось, одним из существенных признаков государственного органа является его имманентная способность выступать от имени и по поручению государства.[50] Орган государственной власти (государственный орган) обязан выполнять задачи, поставленные перед ним государством, публично-правовым образованием, в пределах своей постоянной компетенции или в силу разового поручения по

---

[50] См.: *Матузов Н. И., Малько А. В*. Теория государства и права. Учебник. М., 2004. С. 91.

осуществлению норм и исполнению обязанностей гражданско-правового характера, причем от имени этого публичного образования на основе своего правового статуса. Можно сказать, что между властными полномочиями государственного органа и его гражданской правосубъектностью имеется постоянная диалектическая взаимосвязь, взимообусловленность: государственный орган существует с определенным правовым статусом и властными полномочиями для того, чтобы выполнять возложенные на него публичные функции, в том числе связанные с осуществлением имущественных и неимущественных прав публичного образования на постоянной основе или в силу разового поручения. С другой стороны, для того чтобы выполнять гражданско-правовые действия в этом направлении, государственный орган должен иметь полномочия, компетенцию, предоставленные ему публичным образованием на основе нормативного правового акта.

Гражданское законодательство не может изменять правовой (публичный) статус государственных органов, определенный нормами конституционного, административного, муниципального и финансового (бюджетного) права. Указав в п. 1–2 ст. 125 ГК о том, что от имени публичных образований органы государственной власти в рамках своей компетенции приобретают и осуществляют гражданские права этих образований, законодатель тем самым наделяет органы государственной власти функциями органа публичного об-

разования как квазиюридического лица.

Осуществляя имущественные и неимущественные права публично-правовых образований и выступая от имени этих образований, органы государственной власти, государственные органы и органы местного самоуправления являются как бы квазиорганами квазиюридического лица – публичного образования. В связи с тем, что действующим законодательством не отрегулирован правовой статус публичной корпорации, а правовое регулирование коммерческих и некоммерческих организаций в Гражданском кодексе России осуществлено для обычных (частных) субъектов гражданского права, законодатель предоставил в 5-й главе ГК РФ правовую возможность использовать органы государственной власти в качестве органа квазиюридического лица.[51] В п. 2 ст. 124 ГК законодатель разрешил применять нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, к публичным образованиям, участвующим в имущественном обороте, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Следовательно, государственные органы, выступающие в качестве органов квазиюридического лица (публично-правового образования), имеют некоторую специфику, связанную с участием в имущественном обороте от имени публично-правового образования.

---

[51] Анализ правового положения государственных учреждений иунитарных предприятий будет приведен ниже.

Сложность выявления правового положения органа государственных (муниципальных) образований при участии последних в гражданско-правовых отношениях усиливается сложностью правовой природы органа классического юридического лица (в особенности по вопросам представительства юридического лица во внешних отношениях, заключения сделок от имени юридического лица), относительно которой в юридической литературе до сих пор продолжаются теоретические споры.[52]

По обоснованному наблюдению Н. В. Козловой, известны два теоретических направления в подходе к этой проблеме. Представители первой точки зрения рассматривают орган юридического лица в качестве особого представителя, действующего в гражданских правоотношениях от имени юридического лица и не нуждающегося в получении доверенности в силу закона и устава.[53] Эта точка зрения основывается на теории фикции юридического лица и выражается

---

[52] См.: Органы управления акционерным обществом: компетенция, порядок формирования. М., 1997; *Долинская В. В*. Закон об акционерных обществах: органы юридического лица // Государство и право. 1996. № 7; *Ломакин Д. В.* Общие положения об органах акционерного общества // Вестник МГУ. Сер. 11: Право. 2003. № 4; *Могилевский С. Д*.1)Акционерные общества: учебно-практическое пособие. М., 2000; 2)Органы управления хозяйственными обществами: правовой аспект. М., 2001; *Суханов Е. А*. Юридические лица как участники гражданских правоотношений//Гражданское право: В 2 т. Т. 1. М., 1998; *Черепахин Б. Б.* Труды по гражданскому праву. М., 2001.

[53] См.: *Козлова Н*. Гражданско-правовой статус органов юридического лица// Хозяйство и право. 2004. № 8.

в том, что юридическое лицо, будучи недееспособным, может участвовать в обороте только с помощью (через) своих представителей, действия которых от имени юридического лица в пределах предоставленных полномочий создают права и обязанности для этого юридического лица, но не считаются действиями этого лица.[54]

Представляется, что эта точка зрения нашла поддержку среди современных ученых-корпоративистов. Так, например, Н. В. Козлова считает, что органами юридического лица как искусственного субъекта права являются физические лица (единоличный управляющий, члены коллегиальных органов, иные лица), совершающие от имени этого субъекта фактические и юридические действия, которые становятся обязательными для юридического лица в силу наличия у данных юридических лиц полномочий корпоративного характера, предоставленных им по решению учредителя (общего собрания учредителей, участников, членов) в соответствии с законом, учредительными документами юридического лица, договорами, а также сделками и (или) индивидуальными правовыми (административными) актами.[55] Н. В. Козлова полагает, что в качестве органа юридическо-

---

[54] См., например: *Эннекцерус Л.* Курс германского гражданского права. Полутом 1: Введение и общая часть / Пер. с нем.; под ред. Д. М. Генкина, И. Б. Новицкого. М., 1949; *Богданов Е. В.* Правовое положение органа юридического лица // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 3.

[55] *Козлова Н.* Гражданско-правовой статус органов юридического лица // Хозяйство и право. 2004. № 8.

го лица может действовать вполне независимый и волеспособный субъект права, а полномочия, предоставленные этому субъекту, могут носить как законный, так и добровольный (договорной) характер. Кроме того, действия данного субъекта, совершаемые в рамках имеющихся у него полномочий, от имени юридического лица, непосредственно создают, изменяют либо прекращают права и обязанности для этого юридического лица.[56]

Сторонники второго направления считают, что орган юридического лица является структурно обособленным, организационно оформленным подразделением юридического лица, предназначенным для реализации его правосубъектности. Такая точка зрения базируется на реалистическом понимании сущности юридического лица, являющегося самостоятельным субъектом права, обладающим своими интересами, и действующего по собственной воле. Действия органа, совершенные в пределах компетенции, считаются действиями самого юридического лица. Иными словами, говорить о представительстве юридического лица его органом можно лишь в смысле представительства целого его частью.[57]

Представляется, что последняя концепция получила свое закрепление в п. 1 ст. 53 ГК, согласно которому «юридиче-

---

[56] *Козлова Н.* Гражданско-правовой статус органов юридического лица // Хозяйство и право. 2004. № 8.

[57] Подробнее см.: *Эннекцерус Л.* Указ соч.

ское лицо приобретает гражданские права через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами». Следует при этом заметить, что многие современные российские ученые не считают орган юридического лица самостоятельным субъектом права, а рассматривают его в качестве составной части юридического лица, которая в определенных сферах деятельности обладает компетенцией выступать от имени целого.

В то же время содержание п. 3 ст. 53 ГК[58] свидетельствует, на наш взгляд, об эклектичном использовании законодателем обеих вышеназванных точек зрения относительно правового положения органа юридического лица и допускает функционирование у юридического лица органа как субъекта права (возможно, в виде юридического лица, индивидуального предпринимателя или гражданина) на основании законного или договорного представительства со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями.

Таким образом, если следовать второй точке зрения и содержанию п. 1 ст. 53 ГК, то получается, что правовое положение государственного органа как «неотъемлемой части единого государственного организма», действующего «от имени государства», в определенной мере идентично право-

---

[58] Лицо, которое в силу закона или учредительных документов юридического лица выступает от его имени, должно действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно.

вому положению органа юридического лица как органа, являющегося «составной частью» юридического лица и выступающего от имени целого. Безусловно, имеются и отличия, о которых мы скажем ниже.

Представляется, что циркулирующие в научной среде точки зрения относительно участия или неучастия государственных органов в гражданско-правовых отношениях (в рамках ст. 125 ГК) свидетельствуют, по существу, о приверженности их сторонников к одной из двух названных научных позиций. В зависимости от пристрастия ученого к одной из них и зависит разрешение спора об участии государственного органа в имущественном обороте.

Так, согласно точке зрения отдельных ученых, органы публичных образований являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и имеют статус юридического лица,[59] по мнению других – органы публичного образования являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений, имея при этом особый статус «квазиюридического лица»[60]. По мнению третьей

---

[59] См., например: *Пушкин А. А.* Субъекты гражданского права (текст лекций). Харьков, 1974. С. 17; *Брагинский М. И.* Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. С. 21, 46. 64, 145; Гражданское право России. Курс лекций. Ч. 1 / Под ред. О. Н. Садикова. М., 1996. С. 114; Гражданское право. Ч. 1 / Под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. СПб., 1996. С. 157–159

[60] См.: *Головизнин А.* Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 62–63.

группы ученых, органы публичного образования не являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и не имеют статуса юридического лица, всегда действуют от имени публичного образования[61].

В судебной практике и правовой доктрине органы обычных юридических лиц не рассматриваются как самостоятельные субъекты гражданских правоотношений.

По нашему мнению, органы публичного образования, приобретающие своими действиями для квазиюридического лица и осуществляющие имущественные (неимущественные) права, исполняющие обязанности от имени этого лица в силу своего постоянного правового положения (компетенции) или в силу разового специального поручения, не могут не участвовать, вопреки последнему мнению юристов-исследователей, в гражданско-правовых отношениях. Как следует из содержания п. 3 ст. 125 ГК, государственные органы могут быть доверенными лицами (представителями) по специальному поручению публичного образования для участия в имущественных отношениях, и в этом смысле, выполняя поручение доверителя по аналогии с договором поручения, не могут не быть участниками гражданско-правового отношения. Согласно ст. 182 ГК сделка, совершенная одним лицом (представителем) от имени другого лица (представляемого)

---

[61] См., например: Новый Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Краткий научно-практический комментарий / Под ред. В. Н. Гапеева, С. А. Зинченко, А. А. Лукьянцева. Ростов н/Д, 1995. С. 158–159.

в силу полномочия, основанного на указании закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, непосредственно создает, изменяет или прекращает гражданские права и обязанности представляемого. В отличие от обычного (добровольного) представительства, основанного на согласии представителя выступать от имени представляемого и на договоре поручения, так называемое представительство государственного органа в рамках п. 3 ст. 125 ГК не зависит от волеизъявления (согласия) государственного органа по причине его особого положения как государственного органа в иерархии (системе) государственных органов Российской Федерации или ее субъектов, обязанного подчиняться положениям закона и требованиям вышестоящих государственных органов. Отношений представительства (по крайней мере, прямого) не возникает, если лицо действует в чужих интересах от своего имени. Государственный орган всегда действует от имени государства, как составная часть государственного механизма и в интересах общего государственного дела (здесь отсутствуют понятия «своего», чужого», «негосударственного» интереса). В связи с этим полагаем, что в определенной мере заслуживает поддержки точка зрения С. Ю. Рипинского о том, что государственный орган обладает, в частности, таким признаком, как функционирование государственного органа от имени государства и в то же время от своего

имени[62], если иметь в виду, что указание «от имени государственного органа» в этой ситуации дается в целях уяснения возникших отношений.[63]

Нечто похожее можно сказать и о правовом положении органов государственной власти (Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, судов РФ), действующих в рамках п. 1 ст. 125 ГК, согласно которому «от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов». По существу, в ситуации, излагаемой этим пунктом, имеется постоянное поручение соответствующего публичного образования соответствующему органу государственной власти приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности от имени этого публичного образования. И выполняя свои функции в рамках предоставленной законом компетенции, действуя от имени публичного образования на основе своего правового статуса, орган государ-

---

[62] См.: *Рипинский С. Ю.* Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. СПб., 2002. С. 138–139.

[63] От своего имени выступать, по нашему мнению, могут лишь государственные (муниципальные) учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия, действующие в качестве юридического лица, но при отсутствии специального поручения от соответствующего публичного образования.

ственной власти участвует в гражданско-правовых отношениях, ибо сам законодатель предоставил ему такую правовую возможность.

Так, например, согласно ст. 2 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г.,[64] от имени Российской Федерации или ее субъекта права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти ее субъектов в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Вывод о том, что органы публично-правового образования могут быть субъектами гражданского права, участниками гражданско-правовых отношений, подтверждается и наличием в п. 4 ст. 66 ГК исключения. В этом пункте говорится о том, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом. Другими словами, если будет разрешено законом, то указанные органы могут быть учредителями вышеназванных организаций, т. е. участниками гражданско-правовых отношений, несмотря на то, что п. 1 ст. 2 ГК участниками регулируемых гражданским законодательством отношений признаются лишь граждане, юридические лица, а также Российская Федерация, ее субъекты и

---

[64] СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

муниципальные образования (ст. 124 ГК). Так, согласно ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. (в ред. Закона от 3 ноября 2004 г.),[65] Правительство РФ вправе учреждать организации. Разъяснение Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, данное ими в постановлении № 6/8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»[66] относительно того, что «в случаях, когда учредителем (участником) хозяйственного общества или товарищества, созданного и зарегистрированного до 8 декабря 1994 г., в соответствии с ранее действовавшим законодательством выступил государственный орган или орган местного самоуправления, после введения в действие Кодекса его учредителем (участником) признаются соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование», нисколько, на наш взгляд, не нарушает действие вышеназванного в п. 4 ст. 66 ГК исключения.

В соответствии со ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных

---

[65] СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

[66] Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9.

обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения (п. 4). Иными словами, современный законодатель идет по пути активного снятия ограничений, предусматриваемых п. 4 ст. 66 ГК, в сторону энергичного расширения хозяйственной (имущественной) правосубъектности органов публично-правовых образований, предоставляя им тем самым права участника гражданско-правовых отношений.

Ссылаясь на исключение, изложенное в п. 4 ст. 66, на п. 3 ст. 125 ГК, а также на то обстоятельство, что большая часть государственных (муниципальных) органов является юридическими лицами, можно с определенной долей уверенности утверждать, что такие государственные (муниципальные) органы не могут не рассматриваться участниками гражданско-правовых отношений в рамках ст. 125 ГК.

Н. Щербакова совершенно справедливо отмечает, что ограничение, изложенное в п. 4 ст. 66 ГК, направлено лишь на предметное раскрытие смысла ст. 124–125 ГК и распространяется только на случаи самостоятельного волеизъявления государственных органов и органов местного самоуправления при учреждении указанных в этом пункте юридических лиц. Участие же Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в создании хозяйственных товариществ и обществ не запрещено.[67] Если

---

[67] См.: *Щербакова Н.* Учреждение хозяйственных обществ с участием публич-

дальше продолжить ее мысль, то оказывается, что государственные органы и органы местного самоуправления могут быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками коммандитных товариществ от имени публично-правовых образований, реализующих свои правомочия собственника государственного (муниципального) имущества. Такие органы наверняка будут участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством, если таковые обладают статусом юридического лица или действуют по доверенности (специальному поручению) государства (муниципалитета). Согласно ст. 7 Федерального закона «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г. (с дальнейшими изменениями и дополнениями)[68] открытые акционерные общества (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий) могут создаваться Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями в случаях, предусмотренных законами.

Многие ученые-цивилисты полагают, что высшие органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и некоторые другие) не являются юридическими лицами, но создают для материального обеспечения своей деятельности самостоятельные юридические лица – управления, отделы, выступающие в виде учре-

---

но-правовых образований // Хозяйство и право. 2002. № 6. С. 92.

[68] СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3923.

ждений или унитарных предприятий.

О. Усков считает, что «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, любые другие государственные органы и органы местного самоуправления точно так же, как и органы юридических лиц, не обладают никакой гражданской правосубъектностью, а лишь осуществляют своими действиями права, принадлежащие самому публично-правовому образованию».[69] А. Головизнин замечает, что органы государственной власти (местного самоуправления) никак не могут быть юридическими лицами в строгом смысле этого слова, в силу того, что виды субъектов гражданского права исчерпывающим образом определены в ст. 2 ГК, а перечень и признаки юридических лиц даны в ст. 48—123 ГК. Кроме того, ученый подчеркивает, что «правовая природа учреждения как вида юридического лица, которое может создаваться для осуществления управленческих функций (в том числе и государством), властными полномочиями не обладает и отлична от правовой природы органа государственной власти».[70] М. В. Жабреев также полагает, что «органы публичного образования не являются субъектами гражданско-правовых

---

[69] *Усков О. Ю.* Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 35–36.

[70] См.:*Головизнин А*. Некоторые вопросы участивгражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 64.

отношений и всегда действуют от имени публичного образования, поэтому у них нет и быть не может каких-либо особых организационных форм и вещных прав».[71] Он также утверждает, что органы публичных образований не могут иметь статус юридического лица – учреждения, так как государственное учреждение согласно гражданскому законодательству не обладает властными полномочиями в отношении третьих лиц, а указание в п. 1 ст. 120 ГК на возможность осуществления учреждением управленческих функций говорит лишь о возможности учреждения управлять объектами, а не субъектами права. Кроме того, действовать на основе такого вещного права, как оперативное управление, могут только казенные предприятия и учреждения, предусмотренные ст. 120 ГК.[72]

Как уже отмечалось, с позиции многих исследователей теории государства и права орган государства выступает в процессе реализации имущественных прав в качестве юридического лица.[73]

Н. В. Козлова справедливо полагает, что органы госу-

---

[71] *Жабреев М. В.* Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях // Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов. М., 2001. С. 214.

[72] *Жабреев М. В.* Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях // Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов. М., 2001. С. 216–218.

[73] См., например: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права. Учебник. М., 2004. С. 91.

дарственной власти, местного самоуправления как таковые могут иметь или не иметь статус юридического лица.[74] Еще М. И. Брагинский, исследуя участие Советского государства в гражданских правоотношениях, писал, что государственные образования осуществляют гражданско-правовую деятельность (складывающуюся из определенных действий, направленных на возникновение, изменение и прекращение гражданских правоотношений, реализацию гражданских прав и исполнение гражданских обязанностей) через сеть своих организаций, которыми могут выступать организации, обладающие и не обладающие правами юридического лица.[75] Л. А. Грось замечает, что «для ведения дел не имеет значения, является ли уполномоченный орган юридическим лицом, важно лишь то, чтобы этот орган был вправе действовать от имени публичного образования в пределах компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (п. 1, 2 ст. 125)[76]. А. А. Иванов обоснованно отмечает, что в настоящее время практически все государственные органы, участвующие в гражданском обороте от имени государства, признаны юридическими лицами, и главное при этом не формальный критерий наличия или

---

[74] См.: *Козлова Н. В.* Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учебное пособие. М., 2003. С. 282.

[75] См.: *Брагинский М. И.* Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. С. 173.

[76] *Грось Л. А.* Участие публичных образований в гражданских правоотношениях – правовых и процессуальных // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 29.

отсутствия прав юридического лица, а направленность действий государственного органа, которые должны быть совершены от имени государства в пределах компетенции такого органа.[77]

С. Н. Братусь в свое время писал, что причиной функционирования государственных органов в виде юридических лиц является то, что «хотя государство как целое и является хозяйствующим субъектом, процесс производства и распределения общественного продукта проходит через известные ступени, опосредован деятельностью государственных органов».[78] Правда, под словосочетанием «государственные органы» ученый имел в виду бюджетные учреждения и государственные (хозрасчетные) предприятия, обоснованно и пророчески считая при этом, что признание государственных предприятий юридическими лицами является «важнейшим условием и формой правовой устойчивости хозяйственного расчета», а учреждениям предоставлена известная мера самостоятельности в имущественных отношениях.[79]

А. Головизнин подчеркивает, что наделение государственных (муниципальных) органов правами юридических

---

[77] См.: Гражданское право. Учебник. Ч.1.3-е изд./Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 185.

[78] *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 111–112.

[79] *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 124.

лиц связано с проводимой государством политикой по организации системы органов государственной (в большей части исполнительной) власти, с децентрализацией, ослаблением контроля за их деятельностью (включая расходование бюджетных средств), с самостоятельной организацией деятельности территориальных образований (комитетов, служб и т. д.).[80]

В административно-правовой и цивилистической науке считается, что министерства, государственные комитеты, инспекции, агентства, администрации и некоторые органы исполнительной власти, ряд судебных органов являются юридическими лицами.[81]

Такое мнение подтверждается действующим в настоящее время административным законодательством. Так, например, если проанализировать положения о министерствах, как федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих функции в различных отраслях нашего народного хозяйства, утвержденные соответствующими постановлениями Правительства РФ, то все федеральные министерства признаны юридическими лицами, правда, без указания

---

[80] См.: *Головизнин А.* Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 63.

[81] Подробнее см.: *Козлова Н. В.* Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учебное пособие. М., 2003. С. 282; *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 132.

конкретной организационно-правовой формы юридического лица.[82]

Отдельные юристы считают, что многие органы публичного образования, в том числе и министерства, являются юридическими лицами в организационно-правовой форме государственных учреждений (ст. 120, 124–125, 296, 298 ГК)[83].

Наделение государственных органов, включая органы исполнительной власти, признаками юридического лица является, на наш взгляд, положительным моментом, позволяющим другим участникам имущественного оборота рассчитывать на наличие у государственных органов – юридических лиц обособленного имущества и самостоятель-

---

[82] См., например: п. 8 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации от 1 декабря 2004 г.; п. 12 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» от 28 июня 2004 г.; п.12 Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации от 27 августа 2004 г.; п. 12 Положения о Министерстве промышленности и энергетики Российской Федерации от 10 сентября 2004 г.

[83] См., например: *Грось Л. А.* Участие публичных образований в гражданских правоотношениях – правовых и процессуальных // Журнал российского права. 1999. № 3. С. 30; *Матанцев И. В.* Гражданско-правовые аспекты управления местной (муниципальной) казной // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Публичное и частное право: проблема развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики», 23–24 апреля 1998 г. Екатеринбург, 1999. С. 190; *Кашковский О.* Виды предпринимательской деятельности некоммерческих организацийи ее ограничения // ЭЖ-Юрист. 2000. № 20. С. 2; *Комягин Д.* Правовые механизмы недопущения роста задолженности бюджета // ЭЖ-Юрист. 2000. № 10. С. 8; Гражданское право. Учебник для вузов. Ч.1 / Под ред. Т. И. Илларионовой, Б. М. Гонгало, В. А. Плетнева. М., 1998. С. 141.

ной, вплоть до применения субсидиарной ответственности государства (муниципалитета), гражданско-правовой ответственности в установленном законом порядке. Указание на министерство как на юридическое лицо свидетельствует о том, что последнее наделяется на основе ограниченного вещного права имуществом (бюджетными средствами), необходимыми для участия в гражданско-правовых отношениях как от имени государства, так и от своего имени (в целях создания в последнем случае материальных условий для своей жизнедеятельности (для приобретения мебели, оргтехники, оплаты услуг за отопление, освещение, водоснабжение и пр.). Наделение федеральных органов исполнительной власти на нормативно-правовой основе признаками юридического лица подчеркивает способность этого федерального органа (помимо исполнения своих публичных функций, не связанных с имущественными отношениями) вступать в гражданско-правовые отношения с позиций обычного юридического лица, но с учетом особенностей публично-правового положения этого государственного органа и его компетенции, с целью осуществления своих властных функций, связанных с имущественными отношениями, требующих гражданско-правового участия на паритетных (равных) условиях.

К примеру, в разделе «Полномочия» Положения о Министерстве финансов РФ говорится, что указанное Министерство заключает от имени Российской Федерации дого-

воры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоры обеспечения регрессных требований гаранта, управляет в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации, выполняет функции эмитента государственных ценных бумаг, обеспечивает предоставление бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита бюджетных средств, управляет средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации, проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Министерства, а также проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд, вправе управлять государственным имуществом в случаях, предусмотренных Указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. В обсуждаемом Положении подчеркнуто, что министр управляет имуществом, закрепленным за Министерством на праве оперативного управления (п. 7 раздела «Полномочия»).

Правовой статус федерального органа исполнительной власти как юридического лица не является излишним (а наоборот, особенно необходимым) при осуществлении этим органом имущественных прав Российской Федерации от имени Федерации по специальному поручению в рамках п. 3 ст. 125 ГК. По нашему мнению, названный пункт предполагается законодателем для случаев непосредственного уча-

стия государства (Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований) в гражданском обороте с помощью уполномоченных на то органов (юридических, физических лиц), когда публично-правовое образование (в силу федерального закона, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативного акта субъекта РФ или муниципального образования) прибегает к помощи того или иного государственного (муниципального) органа, юридического лица или граждан. Как совершенно справедливо замечает А. А. Иванов, в этом случае мы имеем специфические отношения представительства в силу закона, к которым должна применяться глава 10 ГК, причем от этого вида представительства следует отличать представительство интересов государства в классическом смысле, предполагающее выдачу доверенности, например, в случае ведения дел от имени Правительства РФ в судах.[84]

---

[84] См.: Гражданское право. Учебник. Ч.1.3-е изд./Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 185.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.