

Ю. Н. Андреев

Ответственность государства за причинение вреда



Теория и практика гражданского
права и гражданского процесса

Юрий Андреев

**Ответственность государства
за причинение вреда**

«Юридический центр»

2013

Андреев Ю. Н.

Ответственность государства за причинение вреда /
Ю. Н. Андреев — «Юридический центр», 2013 — (Теория и
практика гражданского права и гражданского процесса)

<p id="___GoBack">В работе рассматриваются актуальные проблемы гражданско-правовой ответственности государства за незаконные действия (бездействие) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, причинившие имущественный и моральный вред гражданам и юридическим лицам. На основе последних изменений действующего законодательства, современной цивилистической доктрины и судебной практики исследуются особенности гражданской правосубъектности российского государства, специфика имущественной ответственности государства за незаконные действия (бездействие) государственных и муниципальных органов (ст. 1069 ГК РФ), правоохранительных органов и судов (ст. 1070 ГК РФ), включая нарушение разумных сроков рассмотрения судебных дел и их исполнения. Особое внимание уделяется возмещению государством вреда, причиненного реабилитированным лицам, т. е. гражданам, пострадавшим в результате незаконного осуждения, привлечения к уголовной и административной ответственности. Для судей, прокуроров, адвокатов, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также всех интересующихся проблемами гражданского права.

ББК 67.404

Содержание

Введение	6
Глава I. Особенности гражданской правосубъектности государства	11
§ 1. Гражданская правоспособность и дееспособность российского государства	11
Конец ознакомительного фрагмента.	33

Ю. Н. Андреев
Ответственность государства
за причинение вреда

© Ю. Н. Андреев, 2013

© ООО «Юридический центр-Пресс», 2013

* * *

*Воронежскому государственному университету, его
преподавателям, сотрудникам и студентам посвящается*

Введение

Ответственность государства перед обществом – вековая мечта человечества. Великий французский философ Ж.-Ж. Руссо призывал: «Давайте объединимся, чтобы оградить от угнетения слабых, сдержать честолюбивых и обеспечить каждому обладание тем, что ему принадлежит. Давайте установим судебные уставы и мировые суды, с которыми все обязаны будут сообразовываться, которые будут нелицеприятны и будут отчасти исправлять превратности судьбы, подчиняя в равной степени могущественного и слабого взаимным обязательствам».¹ В этом призыве содержится величайшая философско-правовая мысль об ответственности государства за исполнение возложенных на него обязательств.

Важнейшими принципами российского правового государства являются верховенство (господство) права, разделение функций между различными государственными органами, взаимная ответственность гражданина и государства, реальное обеспечение (защита) прав и законных интересов граждан, гражданское общество.² Осуществляя общегосударственные (социальные) задачи по обеспечению нормальной жизни для каждого человека, государство как орган публичной власти призвано выполнять возложенные на него внутренние и внешние социально-экономические, культурные и правоохранительные функции. Конституция РФ 1993 г.³ закрепила важнейшие конституционные принципы гражданско-правовой ответственности государства: 1) Российская Федерация – Россия есть демократическое правовое государство (ч. 1 ст. 1); 2) человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства (ст. 2); 3) каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд, каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46); 4) основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ч. 2 ст. 17, ст. 18); 5) каждый гражданин России имеет право на жизнь, достоинство, свободу и личную неприкосновенность,⁴ неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну,⁵ защиту своей чести и доброго имени, на неприкосновенность жилища, на свободное передвижение, выбор места жительства на территории Российской Федерации, на свободное распоряжение своими способностями к труду, занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью, на свободное литературное, научное и иное интеллектуальное творчество, никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению (ст. 20–23, 25, 27, 34, 37, 44); 6) граждане Рос-

¹ Руссо Ж.-Ж. О причинах неравенства. М., 1907. С. 87.

² См., например: Общая теория государства и права: Академический курс в 2 томах / Отв. ред. М. Н. Марченко. Т. 1. М., 1998. С. 374; Байтин М. И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов: Изд-во ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. С. 47.

³ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

⁴ Право на свободу и личную неприкосновенность состоит из свободы личности располагать собой по своему усмотрению, из физической, нравственной и психической неприкосновенности личности.

⁵ Уважение к частной (семейной) жизни – составляющая индивидуальной свободы, означающая предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. Частная жизнь – это физическая и духовная сфера, контролируемая самим индивиду.

сии имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33); 7) в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом все формы собственности (ч. 2 ст. 8); 8) каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53); 9) права потерпевших от преступлений и злоупотребления властью охраняются законом, государство обеспечивает компенсацию причиненного ущерба и доступ к правосудию (ст. 52).

Эти принципы базируются на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договоров с участием Российской Федерации.

Согласно Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.,⁶ каждый человек имеет право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность (ст. 3); никто не должен подвергаться пыткам и жестоким, бесчеловечным, унижающим достоинство личности обращениям и наказанию (ст. 5); каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему Конституцией или законом (ст. 8); никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию (ст. 9); никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту от такого вмешательства или таких посягательств (ст. 12); каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства (ст. 13); каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18); каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы (ст. 23).

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.,⁷ подтверждает изложенные выше положения Всеобщей декларации и, кроме того, констатирует, что каждый арестованный или задержанный доставляется в срочном порядке к судье, имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от предоставления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой; все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности (ст. 10); никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств (ст. 17).

В этом же Пакте говорится о том, что каждое участвующее в Пакте государство обязуется: а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве; б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможно-

⁶ Международные акты о правах человека: Сборник документов. М.: Изд-во «Норма-Инфра», 1998. С. 39.

⁷ Международные акты о правах человека: Сборник документов. М.: Изд-во «Норма-Инфра», 1998. С. 53.

сти судебной защиты; в) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985 г.,⁸ призывает все государства мира включить в национальную правовую систему нормы, защищающие граждан от злоупотреблений властью, в том числе право на реституцию и (или) компенсацию причиненного вреда, раскрывает понятие «жертва злоупотребления властью».

Под этим термином понимаются лица, которым индивидуально или коллективно был причинен вред, включая материальный ущерб, телесные повреждения, моральный ущерб, эмоциональные страдания в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов. Декларация предлагает всем государствам периодически пересматривать существующие законы и практику по недопущению злоупотребления политической или экономической властью, содействовать мерам и механизмам по предотвращению таких деяний, развивать и обеспечивать средства правовой защиты жертв таких деяний.

Согласно ст. 2, 3, 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.),⁹ права каждого человека на жизнь охраняются законом; никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию; каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность; никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом. В настоящее время Европейский Суд уполномочен рассматривать конкретную жалобу гражданина России с тем, чтобы установить, действительно ли были допущены российской правоохранительной и судебной системой нарушения требований Конвенции, и при подтверждении этих обстоятельств вправе присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации имущественного и неимущественного вреда и возмещения потерпевшим гражданам понесенных расходов и издержек, связанных с восстановлением справедливости и законности.

5 мая 1998 г. Российская Федерация присоединилась к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, являются составной частью правовой системы России. Международным договорам принадлежит первостепенная роль в сфере защиты прав человека и основных свобод. Необходимо дальнейшее совершенствование судебной деятельности, связанной с реализацией положений международного права на внутригосударственном уровне. Выступая за соблюдение договорных и обычных норм, Российская Федерация подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств. Международные договоры имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами при разрешении гражданских, уголовных и административных дел. Выполнение постановлений, касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства принять меры, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствий этих нарушений для заявителя, а также меры общего характера, с тем чтобы предупредить повторение подобных нарушений.¹⁰

⁸ Международные акты о правах человека: Сборник документов. М.: Изд-во «Норма-Инфра», 1998. С. 187.

⁹ См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514; Международные акты о правах человека: Сборник документов. М.: Изд-во «Норма-Инфра», 1998. С. 539.

¹⁰ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень

Проблема юридической ответственности государства за незаконные действия (бездействие) государственных органов и их служащих является предметом повышенного внимания философов, политологов, социологов, исследователей общей теории права, публичного (конституционного, административного, уголовно-процессуального) права, а также теоретиков частного (гражданского) права всего мира, включая Российскую Федерацию.

Перед отечественной цивилистической наукой стоит задача всестороннего учета, анализа и обобщения отечественного и международно-правового опыта, публичного и частного законодательства, теоретических разработок и судебной практики, внесения обоснованных предложений, направленных на дальнейшее совершенствование гражданско-правовой защиты физических и юридических лиц.

Именно нормы гражданского права, гражданско-правовые способы и средства защиты прав граждан и организаций, методы и принципы гражданско-правовой защиты участников деликтных отношений, процессуальные нормы, обслуживающие их, способны обеспечить достойный вклад в дело конституционной защиты прав и свобод наших граждан в сфере осуществления публичной власти, вывести нашу страну на путь подлинно правового и демократического государства.

Необходимо комплексное исследование гражданско-правовой ответственности государства за причинение вреда государственными и муниципальными органами, их должностными лицами в сфере осуществления публичной власти, включая законодательную, судебную, административную и правоохранительную деятельность.

Вопросами публичной и частноправовой ответственности государства за причинение вреда занимались многие ученые России, Советского Союза и зарубежных стран. Отдельные аспекты этой проблематики исследовали известные цивилисты и теоретики права нашей страны: С. С. Алексеев, О. Л. Алдошин, Б. С. Антимонов, СИ. Архипов, Ю. Г. Басин, М. И. Байтин, А. М. Белякова, Л. В. Бойцова, М. И. Брагинский, С. Н. Братусь, К. М. Варшавский, СИ. Вилнянский, В. В. Витрянский, О. Н. Войтенко, В. Г. Голубцов, И. П. Гречишников, В. П. Грибанов, Л. А. Грось, В. Д. Деревяго, Н. Д. Егоров, В. П. Звеков, А. А. Иванов, Т. И. Илларионова, О. С. Иоффе, Ю. Х. Калмыков, Я. Я. Кайль, Н. А. Кирилова, О. А. Красавчиков, А. П. Кун, О. Э. Лейст, ДА. Липинский, Е. А. Лукашева, А. А. Лукьянцев, А. Л. Маковский, Н. С. Малеин, М. Н. Марченко, Г. К. Матвеев, Н. И. Матузов, А. В. Малько, Т. М. Медведева, О. В. Михайленко, Н. Н. Надеждин, В. В. Попов, Д. В. Пятков, В. А. Рахмилович, С. Ю. Рипинский, М. А. Рожкова, А. Н. Савицкая, И. С. Самощенко, А. П. Сергеев, К. И. Скловский, В. Т. Смирнов, А. А. Собчак, Е. А. Суханов, В. М. Сырых, И. А. Тактаев, В. А. Тархов, Ю. А. Тихомиров, А. В. Токанова, Ю. К. Толстой, ТА. Фадеева, М. Х. Фарукшин, Е. А. Флейшиц, СБ. Цветков, В. Е. Чиркин, Е. П. Чорновол, Н. Н. Шиналиев, В. Ф. Яковлев, В. А. Янишевский, К. Б. Ярошенко и мн. др.

Значительный вклад в развитие теории публичной юридической ответственности внесли: представители конституционного и административного права страны М. В. Баглай, Д. Н. Бахрах, И. Л. Бачило, Н. В. Бутусова, Н. В. Витрук, А. И. Елистратов, Т. Д. Зражевская, А. Н. Кондрашев, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, А. Е. Лунев, Н. Г. Салищева, Б. С. Эбзеев; процессуалисты С. Ф. Афанасьев, Л. А. Грось, Б. Т. Безлепкин, В. М. Жуйков, В. Д. Мазаев, Н. И. Мирошникова, С. В. Песин, И. Л. Петрухин, М. Ф. Полякова, Л. А. Прокудина, В. М. Савицкий, И. Л. Трунов, И. Я. Фойницкий, М. С. Шакарян и др.

Большую роль в понимании гражданско-правовой ответственности государства играют научные труды философов, социологов, экономистов, специалистов общей теории права, гражданского, конституционного, муниципального, административного и процессуального (уголовного и гражданского) права: Г. В. Ф. Гегеля, Г. Еллинека, Р. Иеринга, Д. Локка, Ф. К. Савиньи,

Б. Спинозы, Ш. Монтескье, М. И. Брагинского, В. Гагена, Ю. С. Гамбарова, А. Г. Гойхбарга, Д. Гримма, К. М. Варшавского, А. В. Бенедиктова, Н. В. Витрука, И. А. Ильина, Б. А. Кистяковского, Н. М. Коркунова, О. А. Красавчикова, Н. И. Лазаревского, П. И. Люблинского, Я. М. Магазинера, Д. И. Мейера, В. С. Нерсисянца, П. И. Новгородцева, И. Б. Новицкого, О. С. Иоффе, Л. И. Петражицкого, К. П. Победоносцева, И. А. Покровского, Н. Н. Розина, В. И. Синайского, Н. С. Суворова, Б. Н. Чичерина, Е. А. Флейшиц, И. Я. Фойницкого, Г. Ф. Шершеневича и др.

Вопросам гражданско-правовой ответственности государства были посвящены в последние годы диссертационные работы: О. Н. Войтенко (2001 г.), В. М. Деревяго (2002 г.), Я. Я. Кайля (2005 г.), Н. А. Кириловой (2003 г.), А. А. Коваленко (2005 г.), А. Н. Кузбагарова (1998 г.), А. П. Куна (1984 г.), Т. М. Медведевой (1984 г.), Н. И. Мирошниковой (1975 г.), Н. Н. Надеждина (2001 г.), В. В. Попова (2002 г.), М. О. Сапуновой (2007 г.) и др.

Однако до сих пор нет комплексного цивилистического исследования особенностей механизма гражданско-правовой (имущественной) ответственности государства за вред, причиняемый государственными органами и служащими в сфере осуществления государственной власти, административного управления, правосудия, уголовного и административного преследования (уголовной и административной юстиции), иных сфер государственной деятельности, включая борьбу с терроризмом, преодоление последствий стихийных бедствий, экологических потрясений и техногенных катастроф.

В цивилистической литературе хорошо исследованы общие положения о гражданской правосубъектности, условиях и основании внедоговорной (деликтной) гражданско-правовой ответственности физических и юридических лиц. Однако в дальнейшем изучении нуждаются особенности гражданской правосубъектности, включая деликтоспособность, российского государства как специфического субъекта гражданского права, качественные особенности его участия в деликтных отношениях с помощью своих органов и иных субъектов гражданского права. Много неясностей относительно дополнительных условий и оснований деликтной гражданско-правовой ответственности государства, включая вопросы виновности и противоправности действий (бездействия) государственных органов и служащих, презумпции вины, бремени доказывания, причинно-следственной связи и т. д.

Глава I. Особенности гражданской правосубъектности государства

§ 1. Гражданская правоспособность и дееспособность российского государства

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. и Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. не содержали положения о гражданской правосубъектности государства, а большинство советских юристов не признавали государство субъектом гражданского права вплоть до принятия Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. Ряд советских юристов полагали, что самостоятельными субъектами гражданских правоотношений являются отдельные звенья государственной власти, а не само государство.¹¹ Некоторые советские ученые отрицали гражданскую право- и дееспособность государства (указывали только на такие неизменные качества публично-правовых образований, как суверенитет и публичная власть), настаивая при этом на том, что государство как участник гражданского оборота «выступает не в качестве обычной фигуры гражданского права, а остается властным субъектом».¹² Другая часть советских юристов утверждали, что государство является непосредственным участником гражданских правоотношений. Гражданская правосубъектность государства носит особый характер, служит его властно-публичным целям, устанавливается и воплощается не только гражданско-правовыми, но и другими мерами и способами, присущими суверену. Однако во всех имущественных правоотношениях государство выступает через свои органы, оставляя за собой и государственными юридическими лицами имущественную правосубъектность.¹³ При этом ученые признавали наличие у государства и иных публично-правовых образований гражданской правосубъектности и указывали на существование властных элементов в процессе реализации государством гражданских прав.¹⁴ Ряд ученых полагали, что гражданская правосубъектность государства заключает в себе единство политического и хозяйственного руководства страной, единство власти суверена и собственника, представляющего в своем лице весь советский народ.

В советский период, когда все средства производства, за некоторыми исключениями, были объектом государственной социалистической собственности, а государство – единым собственником государственного имущества, преобладала точка зрения, согласно которой Советское государство являлось единым и единственным собственником всего государственного имущества, в чем бы управлении оно ни находилось. Субъектом права общенародной социалистической собственности признавалось само социалистическое общество в целом, весь советский народ в лице своего социалистического государства. Все без исключения государственное имущество, в чем бы ведении оно ни находилось, составляло единый фонд государственной социалистической собственности. Отдельные государственные органы лишь управ-

¹¹ См.: Брагинский М. И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. С. 123.

¹² Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 108.

¹³ См.: Виткявичюс П. П. Гражданская правосубъектность Советского государства. Вильнюс, 1978; Пушкин А. Л. Советское государство как субъект советского гражданского права. Харьков, 1965.

¹⁴ См.: Перетерский И. С. Советское государство как субъект гражданских прав // Советское гражданское право: Учебник. Т. 1. М., 1959. С. 93–97; Пушкин А. А. Советское государство как субъект советского гражданского права. Харьков, 1965. С. 12–13; Иоффе О. С. Советское гражданское право. Общая часть. Л., 1958. С. 119–121; Советское гражданское право / Под ред. О. А. Красавчикова. 2-е изд. Т. 1. М., 1972. С. 139.

ляли закрепленными за ними частями этого фонда, не являясь их собственниками.¹⁵ В то же время отдельные юристы допускали возможность самостоятельного субъекта права в виде союзной республики СССР.¹⁶

Современный ГК РФ предусматривает участие государства в качестве третьей разновидности субъектов гражданского права наряду с физическими и юридическими лицами в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (гл. 5 ГК РФ).¹⁷ По существу государственно-публичные и муниципально-публичные образования (Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования) можно назвать особыми субъектами гражданского права (*sui generis*), специфическими участниками гражданского оборота, субъектами гражданско-правовых обязательств и деликтных отношений. В этих отношениях они выступают на равных началах с иными участниками гражданско-правовых отношений – гражданами и юридическими лицами, и к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК РФ).

Гражданская правосубъектность является существенным элементом в структурной системе гражданско-правового статуса государства и выступает в качестве средства фиксирования (закрепления) круга субъектов (лиц), обладающих способностью быть носителями субъективных гражданских прав и обязанностей. Это первая ступень на пути к реализации норм гражданского права.¹⁸ Гражданская правосубъектность государства конкретизирует, определяет круг и границы гражданских правоотношений, в которых оно может участвовать, пользуясь при этом способами и средствами гражданско-правового воздействия. Существенное влияние на гражданско-правовую (отраслевую) правосубъектность государства оказывают не только известные нормы публичного права, но и дозволенность, диспозитивность, юридическое равенство, инициатива участников гражданских правоотношений, действующих на основе автономии воли и имущественной самостоятельности, по своему усмотрению.

По общему мнению цивилистов, гражданская правосубъектность включает в себя правоспособность, дееспособность¹⁹, сделкоспособность²⁰ и деликтоспособность.²¹ Правоспособность – это способность (возможность) иметь, приобретать, осуществлять и защищать свои субъективные права и юридические обязанности, а также распоряжаться ими. Правоспособность и дееспособность являются основой правообладания, возникновения, существования и реализации правосубъектности в любом правоотношении.²²

¹⁵ См., например: *Венедиктов А. В.* Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. Т. 2. М.: Статут (Сер. «Классика российской цивилистики»), 2004. С. 315–316.

¹⁶ См.: *Венедиктов А. В.* Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. Т. 1. М.: Статут, 2004. С. 120; *Миколенко Я. Ф.* Право кооперативной собственности в СССР. М., 1961. С. 56; *Советское гражданское право* / Под ред. О. А. Красавчикова. Т. 1. М., 1968. С. 185; *Брагинский М. И.* Советское государство как субъект гражданского права // *Советское гражданское право*. Ч. 1 / Отв. ред. В. А. Рясенцев. М., 1960. С. 113; *Грибинов В. П.* Советское государство как субъект гражданского права // *Гражданское право* / Под ред. П. Е. Орловского, СМ. Корнеева. Т. 1. М., 1969. С. 131.

¹⁷ В свое время известный исследователь римского права Н. С. Суворов указывал, что понятие юридического лица, как субъекта гражданских прав, равноправного с физическими лицами, развилось в римском частном праве применительно к муниципиям, а затем было перенесено на все другие корпорации и, наконец, на само государство (см.: *Суворов Н. С.* Об юридических лицах по римскому праву (Классика российского цивилиста). М., 2000. С. 32–40, 189–191). В XIX в. Г. Еллинек писал, что если государство – субъект права и если оно не физическое лицо, то оно может быть только юридическим лицом (корпорацией), хотя и обладающим рядом особенностей по отношению к обыкновенным юридическим лицам (см.: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 177–185, 192–193).

¹⁸ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 380–381.

¹⁹ Дееспособность – это способность своими юридическими действиями приобретать для себя права и создавать обязанности (п. 1 ст. 21 ГК РФ).

²⁰ Сделкоспособность – это способность заключать и исполнять гражданско-правовые сделки.

²¹ Деликтоспособность – это способность самостоятельно нести ответственность за совершенные гражданские правонарушения.

²² См., например: *Гражданское право. Учебник*: В 4 т. Т. 1 / Отв. ред. Е. А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004.

Гражданская правоспособность имеет всеобщий, неотчуждаемый характер и действует для всех участников гражданских правоотношений (п. 1 ст. 17 ГК РФ). Кроме того, гражданская правоспособность обладает такими свойствами, как стабильность, масштабность,²³ однотипность содержания, равенство правовых возможностей.²⁴ Существенной особенностью гражданской правоспособности являются ее абстрактность, неисчерпаемость и неизменность.²⁵ Абстрактность правоспособности выражается в предоставлении субъекту законной возможности иметь любые права и нести любые обязанности, предусмотренные действующим законодательством в той или иной сфере гражданско-правовых отношений.²⁶ По своим исходным элементам и в целом гражданская правосубъектность имеет абстрактный характер, а конкретизирующие ее общие права и обязанности выражают общую, принципиально равную возможность тех или иных лиц быть субъектами имущественных отношений, складывающихся на основе товарного производства и обращения.²⁷

Кроме того, для гражданской правоспособности характерны: внутреннее единство, неопределенность срока своего существования, возможность использования в общем интересе.²⁸ Гражданская правоспособность предполагает самостоятельное активное осуществление ее носителем, недопустимость воздействия других лиц на его волю.²⁹ Правоспособность не может быть ограничена иначе как в случаях и в порядке, установленных законом.

В содержание гражданской правоспособности входят: способность иметь имущество на праве собственности; наследовать имущество; заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью; создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами; способность совершать любые не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах и т. д. (ст. 18 ГК РФ).

Представляется неверным существующее в цивилистической литературе мнение о правоспособности как об особом субъективном праве абсолютного типа,³⁰ о включении субъективных прав в содержание правоспособности.³¹ Субъективное право – это наличное право, которым гражданин обладает реально, и до тех пор, пока право не стало таковым, оно находится в стадии правоспособности.³² Гражданская же правоспособность имеет потенциальный характер

С. 125–126.

²³ См.: *Кучинский В. А.* Личность, свобода, право. М.: Юрид. лит., 1978. С. 115.

²⁴ См.: *Яковлев В. Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд., доп. М.: Статут, 2006. С. 137; *Он же.* К проблеме гражданско-правового метода регулирования общественных отношений // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: Сборник статей. М.: Статут, 2001. С. 371.

²⁵ Уместно заметить, что О. А. Красавчиков выделял широкий объем, равенство и реальность гражданской правоспособности (см.: *Красавчиков О. А.* Категории науки гражданского права. Избранные труды: В 2 т. Т. 2. М.: Статут (Сер. «Классика российской цивилистики»), 2005. С. 88.

²⁶ См.: *Флейшиц Е. А.* Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вестник гражданского права. 2009. № 2. Т. 9. С. 211.

²⁷ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 384.

²⁸ См.: *Белов В. А.* Гражданское право. Общая часть: Учебник. Т. II: Лица, блага, факты. М.: Юрайт, 2011. С. 55.

²⁹ См.: *Алексеев С. С.* Выражение особенностей предмета советского гражданского права в методе гражданско-правового регулирования. Виды гражданских правоотношений и метод гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: Сборник статей. М.: Статут, 2001. С. 16; *Яковлев В. Ф.* Указ. соч. С. 138.

³⁰ См., например: *Алексеев С. С.* Общая теория права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 381; *Веберс Я. Р.* Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве. Рига, 1976. С. 51; *Григоренко СМ.* Гражданско-правовой статус гражданина, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица: Дис... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 46; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: Учебно-практический комментарий (постатейный) / Под ред. А. П. Сергеева. М.: Проспект, 2010. С. 120; *Ломакин Д. В.* Договоры об осуществлении прав участников хозяйственных обществ как новелла корпоративного законодательства // Вестник ВАС РФ. 2009. № 8. С. 10; *Сулейманова С. А.* Гражданская правоспособность физического лица как субъективное право // Вестник Пермского университета (Сер. «Юридические науки»). 2008. Вып. 6. С. 232.

³¹ См., например: *Иоффе О. С.* Советское гражданское право. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. С. 86; *Братусь С. Н.* Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 6; *Мицкевич А. В.* Вопросы учения о субъективных правах // Правоведение. 1958. № 1. С. 3.

³² См.: *Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 18.

и не является готовым набором субъективных гражданских прав. Это всего лишь возможность субъекта гражданского права обладать теми или иными субъективными правами в будущем, с дальнейшим возникновением гражданского правоотношения при условии дееспособности управомоченного лица (правопритязателя), при наличии соответствующих юридических фактов, иных оснований и условий возникновения и реализации гражданских прав.³³ Быть правоспособным еще не означает фактически и реально иметь конкретные права и обязанности, предусмотренные или допускаемые законом. Правоспособность – это лишь основа для правообладания, его предпосылка. Приобретение субъективного права является актом реализации правоспособности, результатом ее воздействия.³⁴ Еще в дореволюционный период известный российский теоретик права Н. М. Коркунов писал: «Правоспособность и правообладание – не одно и то же. Каждый способен иметь право собственности на недвижимое имущество, но отсюда еще не следует, чтобы каждый обладал имением».³⁵

О. А. Красавчиков верно отмечает, что если рассматривать правоспособность правом, то последнему не будет корреспондировать традиционная обязанность со стороны других лиц, включая государство.³⁶ В отличие от субъективных прав гражданская правоспособность обеспечивается не публичным признанием права за всеми субъектами гражданских правоотношений, а соответствующими юридическими обязанностями обязанных лиц.

С. С. Алексеев справедливо подчеркивает, что субъективное право в виде правомочия требования является средством, направленным на обеспечение обязанности, исполнение которой и приводит к достижению известного юридического эффекта.³⁷ Еще в 1917 г. наш соотечественник юрист М. В. Вишняк писал: «От объективного права теоретическая юриспруденция стала отличать субъективное право, которое определялось как совокупность правомочий и притязаний, как то, что признается в интересах индивида и снабжено возможностью правовой защиты».³⁸

Уместно заметить, что в немецком частном праве центральное место занимает правопритязание, открытое в 1856 г. немецким ученым Б. Виншейдом. Выявленное свойство представляет право носителю субъективного права удовлетворять с помощью суда свои притязания к другим (обязанным) лицам.³⁹ Приобретая субъективные права и обязанности на основаниях, предусмотренных законом (ст. 7 ГК РФ), правосубъектные лица становятся участниками конкретных правоотношений, в которых управомоченным лицом выступает обладатель субъективного права, а обязанным лицом – носитель гражданско-правовой обязанности.

Субъективное гражданское право, в отличие от правоспособности, существует в рамках конкретного гражданского правоотношения. В. Д. Рузанова верно замечает, что субъектив-

³³ В теории гражданского права выделяют промежуточные правовые явления, находящиеся на пути от правоспособности к субъективному гражданскому праву. К таковым, в частности, относят секундарные права (права на односторонние действия): право акцептовать оферту, право отказаться от исполнения договора (см.: *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М., 2000. С. 290).

³⁴ См.: *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 33–34; *Он же.* О соотношении гражданской правоспособности и субъективных гражданских прав // Сов. гос-во и право. 1949. № 8. С. 33; *Он же.* Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 11; Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / Под ред. С. Н. Братуся. М., 1984. С. 16; *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. С. 555; Гражданское право: В 4 т. Т. 1: Общая часть. Учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер (Сер. «Классический университетский учебник»), 2005. С. 148.

³⁵ *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 187.

³⁶ См.: *Красавчиков О. А.* Категории науки гражданского права. Избранные труды: В 2 т. Т. 2. М.: Статут (Сер. «Классика российской цивилистики»), 2005. С. 89.

³⁷ См.: *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 69.

³⁸ *Вишняк М. В.* Личность в праве. Пг., 1917. С. 28.

³⁹ См.: *Шапт Ян.* Система германского гражданского права: Учебник / Пер. с нем. С. В. Королева. М.: Международные отношения, 2006. С. 43–71.

ное право – это элемент правоотношения, а правоспособность – свойство субъекта права.⁴⁰ Возникновение и прекращение субъективных гражданских прав не влияет на правоспособность (правосубъектность), закрепленную за субъектом гражданского права. Если содержание и объем правоспособности постоянны, то состав (набор) субъективных гражданских прав может динамически меняться, видоизменяться. Государство не может одновременно обладать всем набором субъективных гражданских прав, предусмотренных кодексом, но, пользуясь правоспособностью, оно имеет возможность приобрести и реализовать любое субъективное гражданское право, предусмотренное законом и в установленном законом порядке. Правоспособность и субъективные права различны по своему определению: если первая правовая категория означает, как уже отмечалось, способность, то вторая – вид и меру возможного поведения. Субъективные гражданские права – это конкретные полномочия, которыми обладает субъект гражданского права на основе норм объективного (позитивного) права, это юридические возможности, права, требования, притязания конкретного субъекта права, которые непосредственно вытекают из общих, абстрактных правил поведения, установленных законом.⁴¹ В отличие от субъективных прав и обязанностей, представляющих собой меры возможного и, соответственно, должного поведения конкретного лица в данных конкретных условиях, правоспособность является мерой поведения вообще.⁴² Правоспособность неисчерпаема, абстрактна, в то время как субъективные права конкретны, могут возникать и прекращаться.

С. С. Алексеев полагает, что нет необходимости выделять **деликтоспособность** в системе правосубъектности: по его мнению, если лицо обладает правосубъектностью, то оно тем самым деликтоспособно.⁴³ По нашему мнению, поскольку в состав гражданско-правового статуса включены такие элементы, как юридические гарантии, меры гражданско-правовой ответственности и защиты, постольку правомерно утверждать о существовании в рамках правосубъектности такого относительно самостоятельного признака, как деликтоспособность. Сделанный вывод соответствует законодательной и правоприменительной практике, способствует более полному и содержательному пониманию гражданской правосубъектности.

Существенной особенностью гражданской правосубъектности Российского государства является то, что, будучи субъектом гражданского права, Российская Федерация продолжает оставаться суверенным (независимым) государством,⁴⁴ особой организацией, **органом политической публичной власти** (*imperium*) в отношении проживающих на ее территории граждан, имеющим легитимные властные полномочия, включая установление и сбор налоговых платежей, принятие нормативных правовых актов, обладание государственным аппаратом (законодательными, судебными, исполнительными органами, вооруженными силами и т. п.) Являясь обладателем солидной части собственности, мощного управленческого аппарата, набором правовых средств и рычагов и участвуя в имущественных (гражданско-правовых) отношениях, государство призвано выполнять экономические, социальные, экологические,

⁴⁰ См.: Гражданское право: Учебник в трех частях. Ч. 1 / Под ред. В. П. Камышанского, Н. М. Коршунова, В. И. Иванова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. С. 78.

⁴¹ См., например: Общая теория государства и права: Академический курс в трех томах. Т. 1 / Отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 472; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. С. 283.

⁴² См.: Белов В. А. Гражданское право. Общая часть: Учебник. Т. II: Лица, блага, факты. М.: Юрайт, 2011. С. 56.

⁴³ См.: Алексеев С. С. Общая теория права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 386.

⁴⁴ Государственный суверенитет Российской Федерации выражается в верховенстве федерального права над правом субъектов Федерации, в неприкосновенности ее 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 (см.: Уминова 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).

правоохранительные и иные общегосударственные функции в интересах всего гражданского общества. Выступая в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений (гражданами и юридическими лицами), государство обязано соблюдать правила игры, им же установленные, и применять при этом нормы, определяющие участие юридических лиц в деликтных обязательствах (ст. 124 ГК РФ).

Гражданское законодательство не может изменить правовое положение публично-правовых образований, установленное нормами публичного (конституционного, муниципального и административного) права, ибо в противном случае это будет неправомерным вторжением гражданского права в сферу компетенции публичного права. В то же время оно допускает участие публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях на основе норм, определяющих участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Будучи собственником имущества, государство выступает в имущественном обороте, в гражданско-правовых отношениях как **доминиум** (собственник государственного имущества), субъект права публичной собственности с соблюдением правил, действующих для юридических лиц, включая правила о гражданской правоспособности, дееспособности и деликтоспособности. Оставаясь органом политической власти и выступая в качестве «*impetium*», государство сохраняет властные полномочия по вертикали, которые никоим образом не должны влиять на равенство участников гражданско-правовых отношений и на соблюдение иных принципов гражданского права. Российская Федерация, ее субъекты (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), муниципальные образования (городские и сельские поселения), не перестают быть носителями публичной власти, властных государственных полномочий, со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями, но наделяются некоторыми свойствами (признаками) юридического лица, предусмотренными нормами гражданского права, необходимыми для участия субъектов публичного права в имущественном обороте, деликтных обязательствах.⁴⁵

Как правильно замечает Д. В. Пятков, государство добровольно (в силу закона) ограничивает свои властные (имперские) полномочия в момент вступления в гражданские правоотношения, не допускает властность (субординацию) при реализации этих правоотношений, но сохраняет при этом все признаки властных (административных) полномочий за пределами гражданских правоотношений.⁴⁶

По справедливому мнению В. П. Звекова, «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 участвует государство, превращать их в смешанные отношения власти и подчинения – в противном случае исчезает рынок и разрушается его гражданско-правовая основа».⁴⁷

Еще в советский период С. Н. Братусь подчеркивал, что государство при вступлении в гражданские правоотношения добровольно ограничивает свой иммунитет.⁴⁸

⁴⁵ Выделяя отличительные признаки публичных юридических лиц (государства, административно-территориальных объединений, публично-правовых корпораций), известный российский цивилист С. Н. Братусь называл, помимо а) наличия более строгих требований, предъявляемых к условиям действительности сделок, совершаемых этими юридическими лицами, б) наличия у публичных лиц имущественных прав и публичных правомочий, такой дополнительный признак, как специфическое положение органов управления этих лиц, обладающих властными полномочиями (см.: *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 63).

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1995. С. 183.

⁴⁸ См.: Советское гражданское право. Субъекты гражданского права. М., 1984. С. 108.

В связи с этим представляется неточным высказывание А. Головизнина о том, что, поскольку «метод гражданско-правового регулирования прямо противоположен административно-правовым методам, необходимым условием вступления государства в гражданский оборот является „отказ“ этого субъекта от некоторых только ему присущих характеристик (суверенитет, власть), входящих в противоречие с общими принципами гражданского права».⁴⁹ Публично-правовые образования вовсе не отказываются от своей власти и суверенитета. Такой отказ будет незаконным (нелегитимным) и противоречит принципам конституционного права. Публично-правовые образования, будучи субъектами гражданского права, подчиняясь принципам и нормам гражданского законодательства, вынуждены не пользоваться властными (административно-командными) полномочиями в отношении других участников имущественных (гражданско-правовых) отношений и становятся носителями одновременно двух видов правосубъектности: конституционной и гражданско-правовой. По этому поводу А. А. Иванов вполне обоснованно пишет: «Государство сохраняет властные функции даже тогда, когда оно вступает в построенные на началах равенства гражданско-правовые отношения».⁵⁰

В. Г. Голубцов пришел, на наш взгляд, к верному выводу о том, что государство, выступая в гражданском обороте, остается публично-властной организацией – сувереном, носителем одновременно конституционной и гражданско-правовой правосубъектности, ограничивая при этом свой иммунитет в добровольном порядке.⁵¹

Современный российский законодатель представляет наше государство в качестве субъекта гражданского права **не как единое публично-правовое образование**, а в виде Российской Федерации, ее субъектов (государственных образований) и муниципальных образований, обозначив тем самым курс на многоуровневый подход к участию государства в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.⁵²

В 1981 г. М. И. Брагинский писал о советском социалистическом государстве как о системе субъектов гражданского права, полагая, что субъектом гражданского права может 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).⁵³

Современное российское государство (публично-правовые образования) как субъект гражданско-правовых отношений обладает целевой (специальной) гражданской правоспособностью, ибо его деятельность нацелена на выполнение публичных функций, определенных источниками публичного (конституционного) права, на служение делу народа. При рассмотрении одного из конституционных обращений Конституционный Суд РФ прямо указал: «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъек-

⁴⁹ Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 64.

⁵⁰ Гражданское право: Учебник. Ч. 1 / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 179.

⁵¹ См.: Голубцов В. Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 29.

⁵² В советский период, когда все средства производства, за некоторыми исключениями, были объектом исключительно государственной социалистической собственности, а государство – единым собственником государственного имущества, преобладала точка зрения, согласно которой Советское государство являлось единым и единственным собственником всего государственного имущества, в чем бы управлении оно ни находилось. В то же время отдельные юристы допускали возможность самостоятельного субъекта права в виде союзной республики СССР (см., например: Венедиктов А. В. Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. Т. 1. М.: Статут, 2004. С. 120; Миколенко Я. Ф. Право кооперативной собственности в СССР. М., 1961. С. 56).

⁵³ См.: Брагинский М. И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.

тов гражданского права – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы».⁵⁴ О. Н. Алдошин верно отмечает, что государство – это особый субъект права со специальной правоспособностью, определяемой нормами как частного, так и публичного права.⁵⁵

Целевая (специальная) гражданская правосубъектность публично-правовых образований и, прежде всего, всего государства в целом предопределена самой природой, конституционным назначением публично-правовой власти, и это свойство существенным образом влияет на содержание и объем приобретаемых ими гражданских правомочий, способы и порядок осуществления этих правомочий. 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 оснований изменить или нарушить содержание и объем этой правоспособности. На публично-правовые образования, как и на иных субъектов гражданского права, в полной мере распространяются нормы гражданского законодательства, касающиеся порядка их участия в отношениях, регулируемых этим законодательством, требования по обеспечению формального (юридического) равенства всех субъектов гражданских (деликтных) правоотношений.⁵⁶

Свою гражданскую правоспособность и дееспособность российское государство осуществляет через созданные **им органы государственной власти**, иные государственные органы, органы местного самоуправления, действующие соответственно от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках своей компетенции, установленной актами, определяющими правовой статус этих органов, а также через государственные и муниципальные органы, юридические лица и граждан, действующих от имени публично-правовых образований по специальному поручению в случаях и в порядке, предусмотренных законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 125 ГК РФ). 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 свои государственные (муниципальные) органы.⁵⁷

В юридической литературе различаются понятия «органы государственной власти» и «государственные органы». Согласно ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ, а государственную власть в субъектах Российской Федерации – образуемые ими органы государственной власти (ч. 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, и тогда под термином «орган государствен-

⁵⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1997 г. № 139-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона „О простом и переводном векселе“» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁵ См.: Алдошин О. Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 16.

⁵⁶ По верному наблюдению А. А. Иванова, государство (публично-правовые образования) как субъект гражданско-правовых отношений, обладая целевой гражданской правоспособностью, не может наживаться за счет своих граждан, неосновательно освобождать себя от ответственности (см.: Гражданское право: Учебник. Ч. 1 / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 181–182).

⁵⁷ Отдельные исследователи советского периода признавали государство юридическим лицом. Например, известный российский цивилист С. Н. Братусь 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 только иной государственный орган» (Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 169).

ной власти» имеются в виду Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации, Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ).⁵⁸

Представляется, что понятие «орган государства», «государственный орган» шире понятия «орган государственной власти». Согласно общетеоретической правовой доктрине к признакам органа государства как звена государственного аппарата, участвующего в осуществлении определенных функций государства и наделенного в связи с этим властными полномочиями, относятся следующие: 1) орган государства представляет собой самостоятельный элемент механизма государства, выступает неотъемлемой частью единого государственного организма; 2) орган государства действует от имени государства и по его поручению; 3) орган государства образован и функционирует на основе нормативных правовых актов и на него не распространяется правовой принцип «разрешено все, что не запрещено законом»; 4) орган государства выполняет свойственные только ему задачи и функции, наделен в связи с этим властными полномочиями; 5) орган государства имеет соответствующую компетенцию (круг ведения), под которой понимается совокупность законодательно закрепленных прав и обязанностей, предоставленных ему в целях надлежащего выполнения им определенного круга государственных или общественно значимых задач и осуществления соответствующих функций; 6) орган государства осуществляет свою компетенцию путем принятия нормативных правовых актов и осуществления конкретно-организационной деятельности; 7) орган государства состоит из государственных служащих и подразделений, имеет необходимую материальную базу и финансовые средства; 8) орган государства обладает определенным правовым статусом, в котором отражается его положение как государственного органа и его конкретное социальное содержание; 9) орган государства в процессе реализации имущественных прав выступает в качестве юридического лица; 10) орган государства действует на определенной территории.⁵⁹

В соответствии с выводами ведущих теоретиков права 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 самостоятельная организационная структура государственной власти, сформированная государством для реализации государственных функций и задач и наделяемая его специальной компетенцией.⁶⁰

По нашему мнению, вышеизложенные признаки в полной мере относятся и к органам государственной власти, и к государственным органам. В то же время органами государственной власти являются органы, перечисленные в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ,⁶¹ ибо только они, осуществляя государственную власть, непосредственно реализуют народный, национальный и государственный суверенитет. Не подрывают этого вывода и общетеоретические конституци-

⁵⁸ Некоторые конституционалисты 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), федеральные 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. Другие юристы полагают, что к органам государственной власти относятся не только органы представительной, но и исполнительной власти (подробнее см.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1997. С. 63; Безуглов А. А., Беломестных Л. Л. Конституционное право России: Учебник. М., 2004. С. 384–385; Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6).

⁵⁹ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. С. 90–91.

⁶⁰ Стариков Ю. Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 191.

⁶¹ Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации, Государственная Дума), Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ (высшие органы государственной власти), суды РФ (федеральные органы государственной власти), органы государственной власти в субъектах Российской Федерации, образуемые ими (региональные органы государственной власти).

онные положения о классификации органов государства на законодательные, исполнительные и судебные, на органы, избираемые непосредственно народом, и органы, образуемые другими государственными органами, на центральные, республиканские и местные органы, на коллегиальные и единоначальные, постоянные и временные органы, на органы общей и специальной компетенции, на правотворческие, правоприменительные и правоохранительные органы.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ могут выступать от имени Российской Федерации для участия в гражданско-правовых отношениях в рамках п. 1 ст. 125 ГК РФ в силу своего конституционного положения (служебного статуса), без каких-либо специальных полномочий и особых дополнительных указаний закона.⁶² Полагаем, что иные государственные органы выступают в гражданско-правовых (включая и деликтные) отношениях от имени Российской Федерации, ее субъектов лишь по специальному поручению соответственно Российской Федерации, ее субъектов. Это специальное поручение может быть постоянным состоянием, обязанностью, полномочием, элементом компетенции того или иного государственного органа, предусмотренного публично-правовым актом. Не исключена и дача одноразового специального поручения какому-либо государственному органу (в рамках п. 3 ст. 125 ГК РФ) в силу каких-либо чрезвычайных или иных заслуживающих внимания обстоятельств.

В связи с тем, что действующим законодательством не урегулирован в полной мере правовой статус публичных юридических лиц, в юридической литературе продолжают теоретические споры относительно правового статуса государственных органов, участвующих в гражданско-правовых отношениях от имени государства, о правовой природе публичных юридических лиц и их соотношении с юридическими лицами частного права. Начало названной дискуссии положено еще в XIX в. немецкими учеными при разработке Германского гражданского уложения (ГГУ) 1896 г.

Германское гражданское уложение не содержит определения особенностей правового положения юридических лиц публичного права. В единственном параграфе (§ 89) подраздела 3 ГГУ «Юридические лица публичного права» только констатируется, что по аналогии с ответственностью объединений за действия своих органов, причинившие имущественный вред другим лицам в процессе исполнения своих обязанностей (§ 31), несут ответственность казна, корпорации, фонды и учреждения публичного права.⁶³

Один из основателей ГГУ известный немецкий профессор Л. Эннекцерус подчеркивал, что юридические лица публичного права – это юридические лица, которые создаются либо непосредственно законом или административным актом в качестве носителей публичных задач, и их устройство в этих случаях регулируется предписаниями закона в публичном интересе, либо позднее они признаются законом или административным актом компетентных государственных органов, выполняющих задачи публичного характера. К юридическим лицам публичного права ученый относил: государство (Германскую империю, а также входящие в ее состав земли, но не государственные учреждения), общины, округа, провинции, школьные союзы, союзы помощи бедным, дорожные союзы, университеты, торговые и сельскохозяйственные палаты, цеховые объединения, больничные кассы и кассы взаимопомощи, товарищества по страхованию от профессионального увечья, учреждения по страхованию на случай инвалидности, старости и сиротства, учреждения по призрению больных и бедных, Импер-

⁶² 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 (см.: Гражданское право России: Курс лекций. Ч. 1 / Под ред. О. Н. Садикова. М., 1996. С. 112).

⁶³ В § 86 ГГУ указывается на фонды, управляемые органами власти // Гражданское уложение Германии / Пер. с нем.; науч. ред. А. Л. Маковский и др. 2-е изд., доп. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 16.

ский банк, Общество германских имперских железных дорог, христианские и религиозные общества, отдельные церковные общины, отраслевые земельные союзы (сельскохозяйственные кредитные учреждения, кредитные кассы), союзы по постройке плотин, товарищества по водоснабжению, товарищества по рыбоводству и рыбной ловле. Среди публично-правовых лиц Л. Эннекцерус различал корпорации и заведения, указывая, что юридические лица публичного права регламентируются нормами публичного права.⁶⁴

Конституция ФРГ (1949 г.) предусматривает учреждения социального страхования, действующие в качестве федеральных корпораций публичного права (ч. 2 ст. 87), указывает, что управление воздушным сообщением входит в состав федеральной администрации, и федеральный закон устанавливает, будет ли оно иметь организацию в публично-правовой или частно-правовой форме (ст. 87-d), подчеркивает, что с помощью федеральных учреждений публичного права Федерация выполняет отдельные задачи в отношении предприятий, образованных на основе имущества Германской федеральной почты (ст. 87-f).⁶⁵ Понятие юридических лиц публичного права закреплено в § 1 Закона ФРГ «О порядке производства дел, находящихся в ведении административных органов». ⁶⁶ Параграф 48 немецкого Закона о бюджетных правах союза и земель от 19 августа 1969 г. предусматривает равное положение юридических лиц публичного права, основанных на союзном или земельном имуществе, с другими юридическими лицами в бюджетном процессе.⁶⁷

Современные немецкие исследователи подчеркивают, что к юридическим лицам публичного права, упомянутым в § 89 ГГУ, относятся корпорации, учреждения и фонды публичного права. Юридическое лицо публичного права несет ответственность по правилам абз. 1 § 89 ГГУ лишь постольку, «поскольку оно действует как субъект частного права».⁶⁸

Немецкий ученый К. Лауе пишет, что корпорации публичного права (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*) создаются на основании закона или нормативного подзаконного акта и являются органами, выполняющими функции публичной власти, однако не представляют собой «государственные органы» в узком смысле этого понятия, поскольку государство через них осуществляет лишь опосредованное управление. От других юридических лиц публичного права они отличаются тем, что имеют членов (*Mitglieder*), а не клиентов. Власть корпорации публичного права распространяется не только на ее членов.⁶⁹ Исходя из территориального принципа, места жительства (нахождения) физических и юридических лиц (членов корпорации), к территориальным корпорациям публичного права относятся: государство ФРГ в целом, как Федерация, а также 16 федеральных земель и коммунальные общины. Территориальные корпорации публичного права образуют объединения (союзы коммунальных общин). С учетом личных или профессиональных признаков физических лиц (членов корпорации) к персональным корпорациям публичного права относятся, например, высшие учебные заведения, Палата адвокатов и Палата врачей. Реальные корпорации публичного права построены на праве членства на пользование определенной вещью или на владении определенным предметом (охотни-

⁶⁴ См.: Эннекцерус Л. Курс германского гражданского права. М., 1949. С. 358–359.

⁶⁵ См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: Учебное пособие. 7-изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 206–209.

⁶⁶ См.: Лауе К. Немецкое законодательство о юридических лицах публичного права в области надзора за финансовым рынком // Законодательство и экономика. 2011. № 6. С. 43.

⁶⁷ См.: Гражданское и торговое право зарубежных стран: Учебное пособие / Под общ. ред. В. В. Безбаха и В. К. Пучинского. М., 2004. С. 105.

⁶⁸ См.: Жалинский А., Перухт А. Введение в немецкое право. М.: Спарк, 2001. С. 301; Sacker J. u.a. *Munchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*. Bd. 1. Allgemeiner Teil. 3. Aufl. München, 1993. S. 692; Schulze R. u.a. *Bürgerliches Gesetzbuch*. Handkommentar. 2. Aufl. Baden-Baden, 2002. S. 40.

⁶⁹ Например, такие территориальные корпорации, как муниципальные общины, вправе создавать нормы, действующие для всех граждан, пребывающих на территории общины (см.: Лауе К. Немецкое законодательство о юридических лицах публичного права в области надзора за финансовым рынком // Законодательство и экономика. 2011. № 6. С. 45).

чи корпорации и т. д.). Учреждение публичного права (*Anstalt des öffentlichen Rechts*) представляет собой организационное единство имущественных и кадровых средств в руках носителя публичной власти с определенной управленческой целью (например, Немецкий федеральный банк, публичные сберегательные кассы, Федеральное учреждение по финансовому надзору). Эти учреждения создаются на основании закона, наделены особыми публичными правами поддержки порядка собственными средствами в отведенной им сфере, оказывают ряд публичных услуг, не имеют членства (как в корпорациях публичного права), однако у них есть клиенты. Главная цель данных организаций состоит в освобождении управленческих государственных структур от предпринимательской (по существу, экономической) деятельности. Фонд публичного права регистрируется в соответствии с нормами публичного права, и его функция состоит в поддержке образования, охраны природы, культуры.⁷⁰

Институт юридических лиц публичного права закреплен не только в Конституции ФРГ, но и в конституциях, гражданских и торговых кодексах таких стран, как Испания, Португалия, Италия, Нидерланды, Швейцария, Греция, Польша, Бразилия, Мексика, Колумбия.⁷¹ Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом (Лондон, 23 марта 2001 г.), ратифицированная Россией, ссылается на существование юридических лиц публичного и частного права (п. 2 ст. 1). Аналогичные формулировки содержит Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г., а также ряд других многосторонних и двухсторонних международно-правовых документов с участием Российской Федерации.⁷²

Во Франции к публичным юридическим лицам относят государство, департаменты, государственные учреждения, государственные учебные заведения, торговые палаты, благотворительные организации.⁷³ Гражданский кодекс Франции (1804 г.) в ряде статей указывает на государство, государственные учреждения и коммуны как на субъекты гражданских правоотношений, действующие при аренде, исковой давности по аналогии с юридическими лицами частного права (см., например, ст. 1712, 2227).⁷⁴ Известный французский юрист Ж. де ла Морандьер называет юридическими лицами публичного права государство, департаменты, общины (больницы, приюты), государственные учреждения (академии, университеты).

В Гражданском кодексе Нидерландов прямо указано, что статусом юридических лиц обладают государство, провинции, муниципалитеты, управления по надзору за плотинами, а также все органы, обладающие предписывающими полномочиями (ст. I).⁷⁵

В настоящее время в большинстве западноевропейских стран к юридическим лицам публичного права относят: университеты, вузы, религиозные организации, профессиональные объединения, палаты (торговые, промышленные палаты, палаты ремесленников, работодателей, адвокатские, нотариальные, врачебные палаты и т. п.), некоторые учреждения социальной

⁷⁰ См.: Лауе К. Немецкое законодательство о юридических лицах публичного права в области надзора за финансовым рынком // Законодательство и экономика. 2011. № 6. С. 43.

⁷¹ См.: Баренбойм П. Д., Лафитский В. И., Терещенко Л. К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. М., 2011. С. 3–68.

⁷² См.: Мозолин В. П., Лафитский В. И. О статусе Российской академии наук, Банка России и других юридических лиц в связи с проектом новой редакции Гражданского кодекса РФ // Законодательство и экономика. 2011. № 1. С. 6.

⁷³ Подробнее см.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 16–26; Он же. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007; Кантор Н. О государственных органах как юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2005. № 4. С. 53–63; Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учебное пособие. М.: Статут, 2003. С. 202–206, 278–289.

⁷⁴ См.: Гражданское и торговое право зарубежных стран: Учебное пособие / Под общ. ред. В. В. Безбаха и В. К. Пучинского. М., 2004. С. 106; Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) / Пер. с франц. В. Захватаев; отв. ред. А. Довгерт. Киев: Истина, 2006. С. 500, 633.

⁷⁵ См.: Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учебное пособие. М.: Статут, 2003. С. 202–206.

защиты (больничные и страховые кассы, организации по выплате государственных пенсий и пособий и т. п.).⁷⁶

В качестве характерных признаков публично-правовых юридических лиц зарубежные исследователи называют: 1) создание юридического лица на основе властного акта или специального закона; 2) публичные (общественные или государственные), «идеальные» (а не коммерческие) цели и задачи их деятельности; 3) наличие властных полномочий в отношении третьих лиц; 4) создание юридического лица публично-правовым образованием; 5) невозможность его реорганизации (преобразования) в юридическое лицо частного права; 6) целевая (а не общая) правоспособность; 7) особый порядок обращения взыскания на его имущество по его долгам; 8) невозможность банкротства.⁷⁷

Известный российский цивилист С. Н. Братусь писал: «С точки зрения характера и значения своей деятельности не только в теории, но и в законодательстве юридические лица буржуазного права делятся на: а) публичные и б) частные. Публичными юридическими лицами признаются государство, административно-территориальные образования, некоторые государственные учреждения и так называемые публично-правовые корпорации (например, адвокатура). Частными юридическими лицами называют все иные общественные образования – корпорации и учреждения, деятельность которых не поднята до уровня деятельности, имеющей общегосударственное, публично-правовое значение».⁷⁸

Характеризуя систему юридических лиц в буржуазном обществе, известный юрист М. И. Кулагин отмечал, что, следуя разделению буржуазного права на частное и публичное, юридические лица подразделяются на публичные и частные, или на юридические лица публичного и частного права. К первым он относил само буржуазное государство, выступающее в имущественных отношениях в качестве казны, а также административно-территориальные подразделения (земли, штаты, департаменты, общины и т. д.), государственные учреждения и государственные организации, выступающие одновременно как хозяйствующие субъекты и как органы государственного управления. Ученый выделял смешанные компании, в которых государство участвует в капитале и управлении наряду с частным капиталом. При этом М. И. Кулагин подчеркивал, что в последние годы правовой статус государственных и смешанных обществ заметно приближается к правовому положению юридических лиц частного права. В отличие от юридических лиц частного права, публичные юридические лица обладают государственно-властными полномочиями.⁷⁹

Необходимо заметить, что, несмотря на наличие в позитивном законодательстве норм, посвященных публичным юридическим лицам, в зарубежной правовой доктрине не сложилось достаточно четкой и общепризнанной характеристики особенностей статуса юридических лиц публичного права. По этому поводу С. Н. Братусь писал: «Характерно, что буржуазные ученые, защищающие деление юридических лиц на публичные и частные, не находят убедительных доводов для обоснования полезности и необходимости этого деления с точки зрения гражданского права».⁸⁰ В английском праве до сих пор отсутствует четкое деление юридических лиц публичного и частного права.⁸¹

Известный отечественный цивилист XIX в. Г. Ф. Шершеневич указывал, что публичные юридические лица создаются помимо воли частных лиц. К таковым ученый относил государство-казну, городские, сельские, мещанские общества, губернские и уездные земства, казен-

⁷⁶ См.: Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 34.

⁷⁷ См.: Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 34.

⁷⁸ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 62–63.

⁷⁹ См.: Кулагин М. И. Избранные труды по акционерному и торговому праву. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2004. С. 46–50.

⁸⁰ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 62–63.

⁸¹ См.: Гражданское и торговое право зарубежных стран: Учебное пособие / Под общ. ред. В. В. Безбаха и В. К. Пучинского. М., 2004. С. 106.

ные учебные заведения, монастыри, церкви, а также публичные учреждения.⁸² Изложенный вывод соответствовал положениям ст. 698 Свода законов Российской империи (т. X ч. 1), однако российское дореволюционное законодательство не содержало термина «юридические лица публичного права». Проект Гражданского уложения предлагал два вида юридических лиц: 1) казну и другие государственные и общественные установления, имеющие свое отдельное имущество, и 2) частные товарищества, общества и установления (ст. 13). Комментаторы названного проекта указывали, что отличительной чертой государственных и общественных установлений (публичных юридических лиц) является их связь с государственным устройством и управлением. К таковым они относили: казну (государство, обладающее государственным имуществом и казенным хозяйством) и все прочие государственные и общественные, земские, городские, волостные, сельские, сословные и церковные установления, за которыми закон признал право иметь отдельное имущество и хозяйство, заведование определенными частями государственного управления.⁸³

Предложение закрепить в российском законодательстве конструкцию юридического лица публичного права содержала в себе Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., подготовленная Министерством экономического развития России. В п. 35 названной Концепции указывалось: «Назрела необходимость ввести в российское законодательство категорию юридического лица публичного права, существующую в большинстве развитых правовых порядков».⁸⁴

В современной отечественной науке продолжают споры о целесообразности введения категории юридических лиц публичного права. Активными сторонниками такого нововведения являются, в частности, профессора В. Е. Чиркин, В. П. Мозолин и В. И. Лафитский.⁸⁵

В. Е. Чиркин обосновывает закрепление юридических лиц в публичном праве следующими качественными характеристиками этой категории лиц: 1) юридическое лицо публичного права по своему происхождению и основному качеству – публично-правовое образование, а его «цивилистические» свойства не являются основными в его правовом статусе; 2) особое целевое назначение: реализация не просто общих, а общественных интересов; 3) обладание властными полномочиями; 4) юридические лица публичного права являются носителями прав и обязанностей публичного характера; 5) использование имущества, закрепленного за публичным юридическим лицом, не для извлечения прибыли, иной хозяйственной деятельности, а для осуществления его полномочий (компетенции); 6) особый порядок создания публичного юридического лица; 7) отсутствие устава, регистрационных процедур; 8) ограниченный харак-

⁸² См.: *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М., 1995. С. 91–92.

⁸³ См.: Гражданское уложение. Кн. 1: Положения общие. Проект Высочайше учрежденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения / Под ред. И. М. Тютрюмова; сост. А. Л. Саатчиан. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 70–74.

⁸⁴ Согласно этой концепции к публичным юридическим лицам должны относиться юридические лица, которые действуют от имени публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований) и (или) в публичных интересах, наделены властными полномочиями, обладают целевой правоспособностью, но не являются органами государственной власти или местного самоуправления (например, Агентство по страхованию вкладов) (см.: Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г. // Закон. 2006. № 9. С. 27).

⁸⁵ См., например: *Мозолин В. П.* Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992; *Он же.* Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. № 1; *Мозолин В. П., Лафитский В. И.* О статусе Российской академии наук, Банка России и других юридических лиц в связи с проектом новой редакции Гражданского кодекса РФ // Законодательство и экономика. 2011. № 1. С. 7; *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5; *Он же.* Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5; Необходимо ли понятие юридического лица публичного права? // Государство и право. 2006. № 5; Юридическое лицо в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. 2006. № 5; Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 76–94; О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6; Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 112–140; *Лафитский В. И.* К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 23.

тер самостоятельности; 9) публично-правовой характер ответственности юридического лица публичного права; 10) иерархия системы юридических лиц публичного права.⁸⁶

По мнению В. Е. Чиркина, юридическое лицо публичного права – это признанное государством некоммерческое формирование, выступающее в частноправовых и (или) публично-правовых правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях осуществления дел общественного значения (общего блага) путем законного применения публичной власти, состязательности или сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название и другие идентифицирующие признаки, собственность или имущество, права и обязанности и несущее ответственность за свои акты и действия.⁸⁷

Ученый выделяет следующие основные организационно-правовые формы юридических лиц публичного права: 1) территориальные публичные коллективы федерации, ее субъектов, автономных и муниципальных образований, родовые общины коренных малочисленных народов; 2) сами публично-правовые образования (государство, субъект федерации, территориальное автономное образование, муниципальное образование, родовая община коренного малочисленного народа); 3) органы публичной власти (публично-правовые органы), которые могут выступать как законные представители публично-правовых образований, если имеют такие полномочия, и как самостоятельные юридические лица в рамках своей компетенции; 4) учреждения публичной власти (публично-правовые учреждения, органы публичной власти; 5) публично-правовые объединения в форме организации (политические партии, общественные объединения).⁸⁸

В. Е. Чиркин утверждает, что цивилистическое определение юридического лица (ст. 48 ГК РФ) неприменимо к юридическим лицам, чей статус определяется публичным правом (конституционным, административным и др.). Вступая в частноправовые отношения, государственные и муниципальные органы, учреждения остаются, по существу, юридическими лицами публичного права, созданными властвующими структурами не в целях извлечения прибыли. Государственные и муниципальные органы, упомянутые в ст. 124, 125 ГК РФ, фактически являются юридическими лицами публичного права. Их статус определяется не Гражданским кодексом РФ, а Конституцией РФ и иными источниками публичного права. Юридические лица частного права не могут быть превращены в субъекты публичной власти.⁸⁹

Одним из основных доводов, приведенных В. И. Лафитским в обоснование разработки конструкции юридического лица публичного права, является неспособность ГК РФ сформировать и объяснить правовой статус Российской академии наук, Центрального банка России, Управления делами Президента РФ, Агентства по страхованию вкладов и других юридических лиц, осуществляющих властные полномочия и участвующих в коммерческой деятельности.⁹⁰

По нашему мнению, основную нагрузку по разработке конструкции юридического лица, включающего в себя государственные и муниципальные органы, организации, учреждения, наделенные властными полномочиями для выполнения возложенных на них публично-государственных функций, а также общественные организации, несет на себе гражданское законодательство. Нормы ГК РФ содержат основные признаки юридического лица (ст. 48), классификацию коммерческих и некоммерческих лиц (ст. 117–121), определяют правовой статус некоммерческих организаций, включая учреждения, предназначенные для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера, а также

⁸⁶ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 34; *Он же*. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 139.

⁸⁷ Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 139.

⁸⁸ См.: Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 30.

⁸⁹ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 9, 21, 219.

⁹⁰ См.: Лафитский В. И. К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 23.

общественные организации и фонды (ст. 117–120). Термин «юридическое лицо» возник как частноправовая конструкция. Гражданский кодекс РФ называет в качестве участника гражданско-правовых отношений публично-правовые образования (Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, которые выступают в этих отношениях на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами (п. 1 ст. 124 ГК РФ). В ст. 125 ГК РФ прямо указывается на то, что от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований приобретать имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде могут государственные и, соответственно, муниципальные органы в рамках компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (п. 1,2).

Для таких субъектов публичного права, как государство (федерация, ее субъекты), территориальные коллективные общины, муниципальные образования, нет необходимости называться юридическими лицами. Они участвуют в публично-правовых, включая имущественные, правоотношениях в полном соответствии с нормами публичного (конституционного, административного, финансового права) без наделения их статусом юридического лица публичного права.⁹¹

Названные публично-правовые образования участвуют в имущественных отношениях, регулируемых нормами гражданского законодательства, с применением гражданско-правовых норм, определяющих участие юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК РФ). Однако наделение правами юридического лица не означает создание юридического лица. Публично-правовые образования признаны Гражданским кодексом субъектами гражданского права, но не признаны юридическими лицами. В. Е. Чиркин не приводит убедительных доводов, подтверждающих наличие признаков юридического лица у публично-правовых образований (государство, государство-подобные образования, территориальные публичные коллективы, муниципальные образования).⁹²

Что же касается государственных и муниципальных органов, действующих в гражданских правоотношениях от имени государства и муниципальных образований, то ГК РФ признает учреждением некоммерческие организации, созданные собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Кодекс позволяет Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям создавать государственные и муниципальные (казенные, бюджетные или автономные) учреждения (ст. 120 ГК РФ).⁹³ Иными словами, создаваемые публично-правовыми образованиями государственные и муниципальные учреждения можно условно назвать публичными юридическими лицами или юридическими лицами публичного и частного права, с наличием у них всех особенностей, указанных выше в отношении так называемых юридических лиц публичного права.

В ст. 125 ГК РФ прямо указано, что от имени публично-правовых образований могут действовать государственные и муниципальные органы, а также юридические лица и граждане. Участие государственных и муниципальных органов в имущественных правоотношениях от имени публично-правовых образований происходит в порядке, предусмотренном федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (п. 3). Представляется, что именно на основании указанной нормы ГК РФ и происходит активное наделение пра-

⁹¹ Подробнее по этому вопросу см.: *Кутафин О. Е.* Избранные труды: В 7 т. Т. 6: Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М.: Проспект, 2011. С. 46–76.

⁹² См., например: *Чиркин В. Е.* Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 139.

⁹³ Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами (п. 3 ст. 120 ГК РФ).

вами юридического лица различных государственных и муниципальных финансовых органов (министерства, федеральные службы, агентства, налоговые органы и т. д.).

Таким образом, отсутствует острая необходимость разработки категории публичного юридического лица исследователями публичного права. Представляется возможным предусмотреть в гражданском законодательстве особенности правового статуса юридических лиц, создаваемых публично-правовыми образованиями. По этому поводу О. А. Серова верно пишет, что для создания так называемых юридических лиц публичного права необходимо увеличение, прежде всего, цивилистического инструментария. Попытки вывести регламентацию деятельности этих субъектов из-под действия общих правил гражданско-правового регулирования (как это произошло в отношении государственной корпорации) наносят существенный вред всей системе юридических лиц, так как порождают такое количество исключений из общего правила, которое делает неэффективным наличие данного правила и фактически нивелирует его, делает бессмысленным в использовании.⁹⁴

Наличие в законодательстве отдельных норм о публичных юридических лицах вызвано, скорее, конкретно историческими, социально-экономическими и правовыми условиями, правовыми традициями той или иной страны. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренная решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г., констатировала следующее: «Действующее российское законодательство в отличие от некоторых европейских правовых порядков не знает категории „юридическое лицо публичного права“. Данное понятие формировалось в указанных правовых порядках исторически и имеет в них существенно различное содержание и разновидности (например, в Австрии к ним относят органы власти и некоторые публично-правовые образования в целом, тогда как в Германии к ним относят также государственные университеты, торгово-промышленные палаты и некоторые другие организации, не являющиеся носителями публичной власти). Это говорит об отсутствии необходимости прямого заимствования указанного понятия в отечественное право» (п. 7.2.4).⁹⁵

Президентский проект Закона о внесении изменений и дополнений указывает лишь на публичные и непубличные акционерные общества, отличающиеся друг от друга открытой или закрытой формой подписки размещаемых акций (ст. 66-3).⁹⁶

М. И. Кулагин, указывавший на существование в капиталистическом государстве публичных юридических лиц, пророчески писал, что «само понятие юридического лица в буржуазном праве трактуется как понятие гражданско-правовое, тождественное разновидности субъектов частного права. Особенности публичного юридического лица в основном относятся к внутренней его организации... В тех случаях, когда публичные юридические лица выступают как носители государственно-властных полномочий, они уже действуют как органы государства, как субъекты публичных прав и обязанностей».⁹⁷

Еще в советский период А. В. Венедиктов обратил внимание на то, что противопоставление юридических лиц публичного и частного права «затемняет тот основной факт, что все организации, принимающие участие в гражданском обороте в качестве самостоятельных носителей гражданских прав и обязанностей, являются в этом своем „качестве“ субъектами – а, следовательно, и юридическими лицами – гражданского права, хотя бы их внутренняя структура определялась нормами не гражданского, а иного права...».⁹⁸

⁹⁴ См.: Серова О. А. Типы управления юридическим лицом: к постановке вопроса // Юрист. 2006. № 2. С. 24.

⁹⁵ Вестник ВАС РФ. 2009. № 1.

⁹⁶ СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁷ См.: Кулагин М. И. Избранные труды по акционерному и торговому праву. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2004. С. 46–47.

⁹⁸ Венедиктов А. В. Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. Т. 1. М.: Статут, 2004. С. 289.

Е. А. Суханов также вполне обоснованно обращает внимание на условность термина «юридическое лицо публичного права». Ученый пишет, что «из буквального смысла этого термина как будто бы следует, что речь идет об участниках публично-правовых, а не гражданских правоотношений. Но если бы все обстояло таким образом, то никакой проблемы вообще не возникло бы, ибо речь шла бы о субъектах отношений, не входящих в предмет гражданского (частного) права. В том-то и дело, что такие организации становятся самостоятельными участниками гражданского оборота и тем самым субъектами гражданского, а не публичного права. От обычных „юридических лиц частного права“ они отличаются лишь тем, что возникли вне сферы гражданских правоотношений, на основе и в сфере публично-правового регулирования».⁹⁹ Ученый подчеркивает, что статус юридического лица публичного права вызывает ряд вопросов, в частности: 1) в каких случаях и на каких условиях юридическое лицо публичного права может выступать в качестве самостоятельного субъекта в имущественных отношениях, регулируемых частным, а не публичным правом; 2) кто является собственником имущества этого юридического лица, на каком вещном праве (или ином правовом титуле) оно владеет имуществом и как финансируется его деятельность; 3) несет ли такая организация самостоятельную имущественную ответственность по своим гражданско-правовым обязательствам и на какое имущество может быть обращено взыскание кредиторов по ее долгам.¹⁰⁰

Гражданская правосубъектность государственных и муниципальных органов, участвующих в имущественных отношениях от имени государства и муниципальных образований, вызывает особую сложность в цивилистической науке. В ст. 125 ГК РФ указано, что органы государственной власти от имени Российской Федерации и субъектов Федерации приобретают своими действиями и осуществляют имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступают в суде в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. От имени муниципальных образований органы местного самоуправления могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности в рамках своей компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В случаях и в порядке, предусмотренных законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

По мнению отдельных ученых, участниками гражданских правоотношений являются непосредственно органы публичных образований.¹⁰¹ Другие ученые полагают, что участниками имущественных отношений являются сами публично-правовые образования, которые приобретают для себя права и обязанности через свои органы.¹⁰² Согласно третьей точке зрения участниками имущественных правоотношений выступают публично-правовые образования и их органы.¹⁰³

Э. В. Талапина утверждает, что гражданской правоспособностью обладает все государство в целом, а дееспособностью – государственные органы, реализующие правосубъектность государства.¹⁰⁴

С точки зрения О. Ю. Ускова, «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, любые другие государственные органы и органы мест-

⁹⁹ Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 34.

¹⁰⁰ Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 34.

¹⁰¹ См.: Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 65.

¹⁰² См.: Виткявичус П. П. Гражданская правосубъектность Советского государства. Вильнюс, 1978. С. 11.

¹⁰³ См.: Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 169; Гражданское право. Ч. 1 / Под ред. Т. И. Илларионовой, Б. М. Гонгало, В. А. Плетнева. М., 1998. С. 141.

¹⁰⁴ См.: Талапина Э. В. Публичное право и экономика: Курс лекций. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 84.

ного 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».¹⁰⁵

По мнению А. Головизнина, органы государственной власти (местного самоуправления) никак не могут быть юридическими лицами в строгом смысле этого понятия, 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. Ученый подчеркивает, что «правовая природа учреждения как вида юридического лица, которое может создаваться для осуществления управленческих функций (в том числе и государством), однако властными полномочиями не обладает, отлична от правовой природы органа государственной власти».¹⁰⁶

М. В. Жабреев считает, что «органы публичного образования не являются субъектами гражданско-правовых отношений и всегда действуют от имени публичного образования, поэтому у них нет и не может быть каких-либо особых организационных форм и вещных прав». 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 РФ 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.¹⁰⁷

По убеждению В. Н. Гапеева, С. А. Зинченко и А. А. Лукьянцева, органы публичного образования не являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и не имеют статуса юридического лица, всегда действуют от имени публичного образования.¹⁰⁸

В. Г. Голубцов полагает, что гражданско-правовая природа Российской Федерации всегда монистична в том смысле, что Федерация является единым самостоятельным субъектом, а модель участия в обороте – плюралистична. Действующие в рамках п. 1 ст. 125 ГК РФ государственные органы не обладают и не могут обладать самостоятельной правосубъектностью. Они действуют в целях реализации функциональной правоспособности Российской Федерации в качестве элемента государственного аппарата на основе норм публичного права, а их гражданско-правовая природа аналогична природе органа юридического лица и не предполагает самостоятельной правосубъектности. В то же время ученый отмечает, что государственные органы при участии в имущественном обороте в целях удовлетворения их собственных экономических потребностей могут иметь статус юридического лица (публичного учреждения).¹⁰⁹

По нашему мнению, государственные и муниципальные органы, осуществляя имущественные полномочия публично-правовых образований в отношениях, регулируемых нормами гражданского законодательства, выступают в качестве юридического лица в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени (п. 3 ст. 125 ГК РФ). В таких случаях государственные и муниципальные органы, получившие статус юридического

¹⁰⁵ Усков О. Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 35–36.

¹⁰⁶ См.: Головизнин А. Указ. соч. С. 64.

¹⁰⁷ 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, 216, 218.

¹⁰⁸ См.: 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.

¹⁰⁹ См.: Голубцов В. Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 6-Ю.

лица, можно условно назвать публичными юридическими лицами или юридическими лицами публичного права. Термин «юридическое лицо публичного права» может использоваться, но с учетом гражданско-правовых положений о юридических лицах и существа того или иного вида публичного правоотношения, норм публичного права.

Государственный орган всегда действует от имени государства, как составная часть государственного механизма и в интересах общего государственного дела (у него нет понятий «своего», «чужого», «негосударственного» интереса). Будучи юридическим лицом (некоммерческой организацией) и выступая в гражданско-правовых отношениях от имени государства, государственный орган выступает при этом и от своего имени, участвуя тем самым в этих отношениях.¹¹⁰

В связи с этим следует отметить, что позиция Э. В. Талапиной ведет к недопустимому отделению друг от друга гражданской правоспособности и дееспособности публично-правовых образований, а также юридических лиц, действующих от имени этих образований. Будучи юридическими лицами, государственные и муниципальные органы, действующие в рамках ст. 125 ГК РФ, не могут быть лишены правоспособности или дееспособности. Согласно действующему законодательству и цивилистической доктрине, с момента регистрации юридического лица у последнего возникает и правоспособность и дееспособность как составные части гражданской правосубъектности. Публичные юридические лица обладают гражданской правосубъектностью с той лишь особенностью, что эта правосубъектность нацелена на успешное осуществление стоящих перед юридическим лицом задач в сфере имущественных отношений от имени публично-правового образования.

Утверждение В. Г. Голубцова о том, что гражданско-правовая природа государственных органов, действующих в рамках ст. 125 ГК РФ, аналогична природе органа юридического лица и не предполагает самостоятельной правосубъектности, также подлежит, на наш взгляд, критической оценке, ибо невозможно рассматривать юридическое лицо как орган юридического лица – публичного образования. Публично-правовые образования не признаны отечественным законодателем юридическими лицами. Юридические лица, включая и юридические лица, действующие в рамках ст. 125 ГК РФ, не могут не обладать гражданской правосубъектностью (правоспособность, дееспособность, сделкоспособность, деликтоспособность). Государственные и муниципальные органы наделены правами юридического лица (с определенными особенностями) потому, что именно наделение их статусом юридического лица – субъекта гражданского права позволяет им участвовать в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, и подчиняться цивилистическим правилам о правоспособности, дееспособности, сделкоспособности и имущественной (гражданско-правовой) ответственности перед всеми иными участниками гражданско-правовых отношений. Одна из особенностей гражданской правосубъектности публично-правовых образований (Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования) состоит во множестве государственных и муниципальных органов, пользующихся правами юридического лица с целью исполнения публичных (государственных и муниципальных) обязанностей в сфере имущественных отношений на основе юридического равенства (с другими участниками этих отношений), относительной имущественной и волевой самостоятельности.

¹¹⁰ Е. А. Суханов обоснованно сетует на то, что очень трудно разграничить случаи выступления в обороте публично-правовых образований в целом и выступающих от их имени органов, которые хотя и не являются собственниками закрепленного за ними имущества, но обладают ограниченными вещными правами на него и вследствие этого приобретают статус юридических лиц (как правило, учреждений) – самостоятельных участников гражданских правоотношений. Нередко от решения этого вопроса зависит определение субъектного состава соответствующего правоотношения (является ли его стороной публично-правовое образование в целом или только созданное им юридическое лицо (см.: Суханов Е. А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник ВАС РФ. 2001. № 3. С. 65).

Исследуя участие советского государства в гражданских правоотношениях, М. И. Брагинский 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. Органы публичных образований являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и имеют статус юридического лица.¹¹¹

О. Е. Кутафин указывал, что органы государственной власти могут участвовать в гражданских правоотношениях не только от имени соответствующего публично-правового образования, но и самостоятельно, в роли финансируемых собственником государственных учреждений – юридических лиц с ограниченным вещным правом оперативного управления на закрепленное за ними имущество под субсидиарную ответственность создавшего их публично-правового образования.¹¹²

Н. В. Козлова также полагает, что органы государственной власти, местного самоуправления как таковые могут иметь статус юридического лица.¹¹³

Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренная решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г., констатировала следующее: «Гражданско-правовой статус юридического лица (учреждения) обычно получают также органы публичной власти, которые одновременно могут участвовать в гражданском обороте от имени соответствующего публично-правового образования. Но в большинстве случаев этот статус необходим органу государственной власти (например, министерству, ведомству, суду и т. п.) только для совершения сделок, направленных на обеспечение его внутрихозяйственной деятельности (закупка канцелярских принадлежностей, оплата коммунальных расходов, оплата ремонтных работ и т. п.). В остальных случаях следует исходить из того, что сделки соответствующего ведомства должны рассматриваться как действия самого соответствующего публично-правового образования» (п. 7.2.3).

Наделение государственных и муниципальных органов, включая органы исполнительной власти, признаками юридического лица является, на наш взгляд, положительным явлением, позволяющим другим участникам имущественного оборота рассчитывать на наличие у государственных, муниципальных органов – юридических лиц обособленного имущества и самостоятельной, с подключением субсидиарной ответственности государства (муниципалитета), гражданско-правовой ответственности в установленном законом порядке. Указание на государственный, муниципальный орган 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. Наделение государственных, муниципальных органов признаками юридического лица подчеркивает способность этого органа вступать в целях исполнения своих публичных функций в гражданско-правовые отношения с позиций юридического лица с учетом особенностей публично-правового положения этого органа и его компетенции. Для того чтобы осуществить возложенные на орган отдельные властные полномочия в сфере имущественных отношений, государственный, муниципальный орган обязан приобретать ста-

¹¹¹ См.: *Брагинский М. И.* Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. С. 21, 46, 64, 145, 173.

¹¹² См.: *Кутафин О. Е.* Избранные труды: В 7 т. Т. 6: Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М.: Проспект, 2011. С. 133.

¹¹³ См.: *Козлова Н. В.* Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учебное пособие. М., 2003. С. 282.

туса юридического лица и действовать в дальнейшем с другими участниками гражданско-правовых отношений на паритетных началах.¹¹⁴ При приобретении мебели, оргтехники, при оплате услуг за отопление, освещение, водоснабжение и т. п. в целях обеспечения своей жизнедеятельности государственные органы, действующие на правах юридического лица, могут выступать от своего имени.

Можно утверждать, что между властными полномочиями государственного органа и его гражданской правосубъектностью имеется постоянная диалектическая взаимосвязь, взаимообусловленность: государственный орган существует с определенным правовым статусом, 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 властные полномочия, компетенцию, предоставленные ему публичным образованием на основе нормативного правового акта.

Придание публично-правовым образованиям признаков юридического лица при их участии в гражданско-правовых отношениях подтверждает точку зрения ученых, отстаивающих позицию взаимного проникновения, взаимодействия норм публичного и частного права. В исследуемой ситуации нормы частного (гражданского) права, определяющие участие юридических лиц, проникают в отношения с участием публичных субъектов конституционного, административного права с целью цивилизованного участия последних в имущественном обороте. Использование таким образом достижений гражданского права в отношении публично-правовых образований свидетельствует о стремлении законодателя упрочить существующий правовой порядок на пути к правовому государству.

А. А. Иванов вполне 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 отсутствия прав юридического лица, а направленность действий государственного органа, которые должны быть совершены от имени государства в пределах компетенции такого органа.¹¹⁵

Анализ современного законодательства показывает, что большая часть государственных органов, действующих от имени государства в имущественных (гражданско-правовых) отношениях, являются юридическими лицами в виде некоммерческих организаций – бюджетных и автономных учреждений. Большинство федеральных органов исполнительной власти и муниципальных органов действуют как юридические лица в виде учреждений (государственных и муниципальных).¹¹⁶

¹¹⁴ В какой-то степени верна точка зрения А. Головизнина, согласно которой наделение государственных, муниципальных органов правами юридических 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.) (см.: Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 63).

¹¹⁵ См.: Гражданское право: Учебник. Ч. 1 / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 185.

¹¹⁶ Понятие «учреждение» впервые применил немецкий цивилист Штифтунг. Отсюда, видимо, учреждения стали называть немецким словом «Stiftung».

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.