

Ю. Н. Андреев

**Участие государства
в гражданско-
правовых отношениях**



Юрий Николаевич Андреев
**Участие государства в гражданско-
правовых отношениях**

Серия «Теория и практика гражданского
права и гражданского процесса»

Текст предоставлен издательством

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11284975

*Участие государства в гражданско-правовых отношениях: Юридический центр Пресс; Санкт-Петербург; 2005
ISBN 5-94201-461-2*

Аннотация

В работе рассматриваются проблемы правового статуса публично-правовых образований как участников гражданско-правовых отношений, правовое положение органов юридических лиц публичного права, вопросы непосредственного и опосредованного участия государства в имущественном обороте, отношениях собственности, гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам. Исследование проводится на основе норм не только гражданского права, но и публичного (конституционного, административного, муниципального, финансового) права. В работе используется творческое наследие известных отечественных дореволюционных и советских юристов, учитываются (в рамках сравнительного правоведения) достижения зарубежного законодательства по правовому регулированию публичных юридических лиц. Общеуниверсальные положения подтверждаются многочисленной судебной и судебно-арбитражной практикой.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, мировых и федеральных судей судов общей юрисдикции, арбитражных судей, работников правоохранительных органов, а также всех интересующихся проблемами гражданского права.

Содержание

Введение	5
Глава I. Публично-правовые образования как субъекты гражданского права	7
1. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования – субъекты гражданского права	7
2. Государственные (муниципальные) органы – органы публичных юридических лиц	16
3. Сравнительно-правовой анализ юридических лиц публичного права	42
Глава II. Управление публичной собственностью (гражданско-правовой аспект)	47
1. Понятие «управление публичной собственностью»	47
2. Органы управления публичной собственностью	53
Конец ознакомительного фрагмента.	62

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

© Ю. Н. Андреев, 2005

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

* * *

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

Введение

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

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

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

сти и обороны страны; е) реализации свободы предпринимательской деятельности и добросовестной конкуренции.¹

В предлагаемой работе освещаются проблемы правового статуса публично-правовых образований как участников гражданско-правовых отношений, вопросы правового положения органов юридических лиц публичного права, непосредственное и опосредованное участие государства в имущественном обороте, отношениях собственности, гражданско-правовая ответственность государства по деликтным обязательствам.

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

Глава I. Публично-правовые образования как субъекты гражданского права

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

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

- а) государственное регулирование в сфере обязательственно-правовых отношений;
- б) обеспечение правовых условий деятельности юридических и физических лиц;
- в) регламентация деятельности государственных и негосударственных организаций;
- г) применение правовых методов государственного протекционизма (покровительства)².

В рамках принятой Конституции государство определяет основные направления и приоритеты своей экономической политики, устанавливает с помощью нормативных правовых актов общие (единые) правила поведения для всех субъектов гражданско-правовых отношений, обеспечивает, контролирует их соблюдение силой государственного принуждения, координирует деятельность всех участников экономических отношений, защищает их законные права и интересы, разрабатывает основы правового положения физических и юридических лиц (включая определение видов юридических лиц, особенности их возникновения, изменения и прекращения), а также самого государства как субъектов гражданского права, занимается вопросами регистрации юридических лиц, лицензированием их деятельности, устанавливает условия их гражданско-правовой ответственности, регламентирует порядок заключения, изменения и исполнения гражданско-правовых сделок, включая сделки с участием самого государства, определяет правовой режим объектов публичной и частной собственности, основания приобретения и прекращения права собственности (включая условия и порядок приватизации государственной собственности), устанавливает общие положения о возникновении и осуществлении гражданских прав (обязанностей).³

В целях осуществления своих публичных функций государство устанавливает налоговые платежи, определяет размеры таможенных пошлин, регулирует вопросы экспорта и импорта товаров, вырабатывает нормативные правовые акты по формированию и функционированию национального рынка, финансированию (инвестированию), кредитованию

² См.: Агапов А. О приоритетных сферах государственного вмешательства в сфере хозяйственной деятельности России // Государственное регулирование экономической деятельности. М., 2000. С. 13.

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

хозяйствующих субъектов, ведет активную ценовую, расчетную и страховую политику, устанавливает правила обращения ценных бумаг и т. д.⁴

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

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

Соотношение использования публичных и частноправовых средств (методов) в регулировании экономических (имущественных) процессов в отдельно взятой стране отличается весьма большим разнообразием в зависимости от социально-экономической ситуации, политической обстановки, традиций, правового менталитета общества и задач, стоящих перед государством на том или ином этапе своего развития. Истории известна, например, эффективная роль государства США в сфере экономики и социальных отношений в период

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

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

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

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

1929–1933 гг., когда мировой экономический кризис заставил Конгресс США по инициативе президента Ф. Рузвельта принять и реализовать программу антикризисных мер («новый курс»), заключающихся, в частности, в разработке Закона о восстановлении промышленности, Чрезвычайного банковского закона, законов об обращении ценных бумаг, о регулировании сельского хозяйства, о рефинансировании фермерских долгов, о трудовых отношениях, о социальном страховании.⁸ В тех странах, где успешно функционируют принципы рыночной экономики (например, США, Япония), роль публично-правовых средств сведена к минимуму, и, наоборот, там, где рынок только наращивает свои темпы, где велика доля государственного сектора, требуется активное вмешательство самого государства. К последнему типу государств относится и Российская Федерация.

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

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

Как следует из содержания упомянутой ст. 124, а также из п. 1 ст. 2 ГК, законодатель представил государство в качестве субъекта гражданского права не как единое публично-правовое образование, а в виде Российской Федерации, ее субъектов (государственных образований) и муниципальных образований, выступающих в отношениях, регулируемых гражданским законодательством на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. Отдельные юристы вполне правомерно называют эти публично-правовые образования особыми субъектами права (*sui generis*)⁹, особыми участниками гражданского оборота.¹⁰

И это правильно по многим причинам правового характера. Гражданский кодекс РФ (п. 2 ст. 124) не признает публично-правовые образования юридическими лицами, а лишь разрешает применять относительно них нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей субъектов публичного права. В свое время известный российский цивилист А. В. Венедиктов писал: «Когда буржуазные кодексы устанавливают те или иные положения о юридических лицах публичного права, они подходят к ним как к участникам гражданского оборота, т. е. как к носителям гражданской правоспособности, иными словами, – как к юридическим лицам именно гражданского права».¹¹

Вступая в гражданско-правовые отношения, Российская Федерация, ее субъекты (республики, края, области, автономные округа), муниципальные образования не перестают

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

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

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

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

быть носителями публичной власти со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями конституционного (административного) характера, а наделяются некоторыми свойствами (признаками) юридического лица, предусмотренными нормами гражданского права, необходимыми для участия субъектов публичного права в имущественном обороте. Как справедливо замечает Д. В. Пятков, государство добровольно в силу закона ограничивает свои властные (имперские) полномочия в момент вступления в гражданские правоотношения, не допускает их при реализации этих правоотношений, сохраняя при этом все признаки властных (административных) полномочий за пределами гражданских правоотношений.¹² В. П. Звеков совершенно верно подчеркивает, что «особые качества правосубъектности государства, проистекающие от объединения в одной структуре и политической организации, облеченной властными прерогативами, и субъекта хозяйствования, не должны изменять природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых участвует государство, превращать их в “смешанные” отношения, с элементами власти и подчинения, – в противном случае “исчезает” рынок и разрушается его гражданско-правовая основа».¹³

Представляется неточным следующее высказывание А. Головизнина: «...в связи с тем, что метод гражданско-правового регулирования прямо противоположен административно-правовым методам, необходимым условием вступления государства (государственного или муниципального образования) в гражданский оборот является “отказ” этого субъекта от некоторых только ему присущих характеристик (суверенитет, власть), входящих в противоречие с общими принципами гражданского права».¹⁴ Публично-правовые образования вовсе не отказываются от своей власти и суверенитета. Такой отказ будет незаконным (нелегитимным) и противоречит принципам конституционного права. Просто в соответствии с положениями гражданского законодательства публично-правовые образования, будучи субъектами гражданского права и исполняя принцип равенства всех участников гражданских правоотношений (п. 1 ст. 1 ГК), не пользуются властными (административно-командными) полномочиями в отношении других участников имущественного оборота, не теряя при этом существенных признаков субъекта публичного права и являясь одновременно носителем двух видов правосубъектности: конституционной и гражданско-правовой. По этому поводу А. А. Иванов обоснованно пишет: «Государство сохраняет властные функции даже тогда, когда оно вступает в построенные на началах равенства гражданско-правовые отношения».¹⁵

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

Российская Федерация – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ), а носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государ-

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

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

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

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

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

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

Как уже отмечалось, к современным субъектам Российской Федерации для их участия в гражданско-правовых отношениях применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с учетом закона или особенностей данных субъектов, за некоторыми исключениями. Края, области, города федерального значения, автономные области, округа, входящие в состав Федерации, не являются самостоятельными суверенными государствами, но обладают всеми атрибутами публичной власти. Республики, входящие в состав Федерации, обладают признаками государства.¹⁸ Каждый субъект Федерации является частью федеративного государства, самостоятельно определяет на основе конституционного строя Российской Федерации и общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти свою систему органов государственной власти на своей территории, имеет свою правовую систему, являющуюся частью правовой системы России, свою государственную символику: флаг, герб, гимн, а также столицу или центр (ч.1 ст. 77 Конституции РФ). Наряду с общими свойствами, характерными для всех субъектов Российской Федерации, правовой статус республик, а также автономных областей и автономных округов имеет некоторые отличительные особенности.¹⁹

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

Согласно гл. 8 Конституции РФ местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций и гарантируется правом на судебную защиту, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления (ст. 130–131, 133). Принятый в развитие этих конституционных положений Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., в частности, подчеркнул, что к вопросам местного значения относится и владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью.²⁰ С 1 января 2006 г. планируется введение в действие

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

¹⁸ См. п. 2 ст. 5 Конституции РФ.

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

²⁰ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который призван конкретизировать понятие муниципальных образований, примененное в ст. 124 ГК. Согласно этому закону муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. В свою очередь понятие «муниципальный район» расшифровывается как «несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 2).

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

Исследуя положения римского гражданского права, И. Б. Новицкий отмечал, что римские юристы не разработали понятия юридического лица как особого субъекта, противопоставляемого физическому лицу. В латинском языке не было даже специального термина для обозначения учреждения. Юристы Рима ограничивались лишь признанием факта принадлежности прав различным организациям и сравнивали эти организации с физическим лицом. Теория и практика римского права выделяла республиканскую и императорскую казну, муниципии, различные союзы лиц одной профессии, благотворительные учреждения.²¹

Известный исследователь римского права Н. С. Суворов, ссылаясь на предшествующие труды ученых, указывал, что понятие юридического лица как субъекта гражданских прав, равноправного с физическими лицами, развилось в применении к муниципиям, а с последних было перенесено на все другие корпорации и, наконец, на само государство. Римское государство имело земельную собственность, обособленную от собственности отдельных граждан, а также государственную денежную казну, рабов, вступало в юридические отношения со своими собственными гражданами (заключало арендные, заемные договоры, договоры купли-продажи, дарения, выдавало обязательства поручительства, получало по наследованию имущество). В то же время римской юридической практике до времен императорства был неизвестен принцип, согласно которому государство, вступая в имущественные отношения гражданского оборота с частным лицом, рассматривается юридически как частное лицо. Римское государство в области имущественных отношений в императорскую эпоху получило название фиска. Республиканское мировоззрение не делало различия между политической общиной и общиной как субъектом частного права. Государство не было стороной имущественного спора и не являлось участником обязательственных правоотношений. Римляне республиканского периода не отделяли государство как «властителя и законодателя» от государства как активного и пассивного субъекта частных прав.²²

Талантливый российский цивилист Г. Ф. Шершеневич замечал, что видное место среди публичных юридических лиц занимает казна, представляющая государство с хозяйственной

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

²² См.: Суворов Н. С. Обюридических лицах римскому праву. (Классика российского цивилиста). М., 2000. С. 32–40, 189–191.

стороны и являющаяся единым субъектом, несмотря на то, что хозяйственную деятельность государства осуществляют разные органы.²³

Анализируя российское дореволюционное законодательство, Д. И. Мейер также отмечал, что, нуждаясь в удовлетворении многих потребностей, государство наделяется имущественными правами, становится, таким образом, субъектом гражданского права, и в этом качестве называется казной. Казна действует через представителей (присутственных мест и должностных лиц). Ближайшим и верховным представителем казны является государь²⁴.

В советский период, когда все средства производства (за некоторыми небольшими исключениями – имущества граждан, кооперативных и общественных организаций, причем перечень объектов этого имущества был ограничительным) были объявлены объектом исключительно государственной социалистической собственности, а государство – единым собственником государственного имущества (не уточняя, какое именно государство имеется в виду),²⁵ преобладала точка зрения, согласно которой Советское государство являлось единым и единственным собственником всего государственного имущества, в чем бы управлении оно ни находилось.²⁶ В то же время отдельные юристы допускали возможность самостоятельного субъекта права в виде союзной республики СССР²⁷ или одновременно двух субъектов права – СССР и союзной республики²⁸. Имелись мнения о том, что только одно государство – Союз ССР (а не союзные и автономные республики) – является субъектом права государственной социалистической собственности.²⁹ При этом сторонниками той или иной точки зрения выдвигались весьма интересные и актуальные для настоящего времени доводы и аргументы относительно правового положения публично-правовых образований (государства, Российской Федерации, ее субъектов) в имущественном обороте.³⁰

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

Ю. К. Толстой отмечает, что в связи с расширением прав регионов и государственных предприятий, а также с нарастанием центробежных тенденций многие ученые и практики сочли тезис о принадлежности государственной собственности лишь одному-единственному собственнику (государству) несовместимым и в противовес этому мнению была выдвинута идея многоуровневого характера государственной собственности, одним из пер-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

вых основателей которой явился В. П. Мозолин. С помощью этой идеи пытались преодолеть отрыв государственной собственности от непосредственных производителей, повысить эффективность управления ею. Ю. К. Толстой сетует на то, что плюралистическая модель субъектов права государственной собственности создает дополнительные трудности, число государственных (муниципальных) органов, уполномоченных на участие в отношениях собственности, все более увеличивается, в связи с чем степень обеспеченности имущественных прав наших граждан и юридических лиц ниже, чем в странах Запада.³²

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

Важно подчеркнуть, что ни ГК РСФСР 1922 г., ни Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г., ни ГК РСФСР 1964 г. не содержали положения о гражданской правосубъектности государства вплоть до принятия Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г., и в связи с этим большинство советских юристов в своих научных трудах не признавало государство субъектом гражданского права.

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

Советское государство редко вступало от своего имени в гражданские правоотношения, и действовавшее в тот период законодательство не определяло четкого статуса государства как непосредственного субъекта названных правоотношений, за исключением случаев заключения внешнеэкономических сделок, перехода в собственность государства некоторых видов имущества (бесхозного, кладов, выморочного, по завещанию), возмещения вреда, причиненного гражданам незаконными действиями государственных органов.³⁴

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

Гражданское законодательство не может изменить правовое положение (правовой статус) публично-правовых образований, установленное нормами конституционного (административного) права, ибо в противном случае это будет неправомерным вторжением гражданского права в сферу компетенции (правового регулирования) конституционного, административного и иных отраслей публичного права. Оно лишь наделяет указанных субъ-

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

³³ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 169.

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

ектов публичного права некоторыми признаками юридического лица, особенно по вопросам имущественной обособленности и имущественной ответственности для их участия в экономической деятельности в качестве субъектов гражданского права, поскольку данная задача входит в компетенцию гражданского законодательства.

В силу изложенного и на основе законодательного предписания о необходимости учета особенностей субъектов публичного права (п. 2 ст. 124 ГК) общие положения гражданского права в части порядка возникновения (образования), регистрации, изменения и прекращения юридических лиц, некоторые другие положения о юридических лицах, не действуют в отношении публично-правовых образований или действуют с учетом особенностей субъектов публичного права. Свое конститутивное закрепление последние получили благодаря Конституции РФ, конституциям и уставам ее субъектов, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и т. д. Государство может через свои уполномоченные органы (юридические и физические лица) заключать внутригосударственные сделки, нести ответственность за незаконные действия (бездействие) органов государственных власти, должностных лиц, причинивших вред гражданам и юридическим лицам России (ст. 16, 1069–1071 ГК). Имущественная ответственность государства по обязательственным и деликтным правоотношениям имеет некоторую специфику, о чем подробнее будет сказано несколько ниже. Государство (Российская Федерация) может выступить и в качестве субъекта права в международных частноправовых отношениях, субъекта общедолевой собственности, для заключения внешнеторговых сделок и т. д.

По верному наблюдению А. А. Иванова, государство (публично-правовые образования) как субъект гражданско-правовых отношений обладает целевой гражданской правоспособностью, ибо его деятельность нацелена на выполнение публичных функций, определенных источниками публичного (конституционного) права, на служение делу народа. Государство не может, к примеру, наживаться за счет своих граждан, неосновательно освобождать себя от ответственности. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются безусловной обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ)³⁵. Установление гражданской правосубъектности самим государством (публично-правовыми образованиями), определение им ее содержания и объема отнюдь не означают, что публично-правовые образования (государство) могут произвольно без законных на то оснований изменить или нарушить содержание и объем этой правоспособности. На публично-правовые образования, как на субъектов гражданского права, в полной мере распространяются нормы гражданского законодательства, касающиеся порядка их участия в отношениях, регулируемых этим законодательством, распространяются требования по обеспечению формального (юридического) равенства сторон гражданских правоотношений.

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

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

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

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

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

Представляется, что к таким актам относится, в частности, Гражданский кодекс РФ. Согласно ст. 125 ГК от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации органы государственной власти могут в рамках своей компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде. От имени муниципальных образований осуществлять аналогичные действия могут органы местного самоуправления в рамках своей компетенции установленными актами, определяющими статус этих органов. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане могут выступать от имени публично-правовых образований по специальному поручению последних.

Для того чтобы раскрыть гражданскую правосубъектность органов публичных образований, следует, на наш взгляд, коснуться основных положений конституционного, административного и муниципального права относительно основных существенных черт (признаков) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления (муниципальных органов), выступающих от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в рамках ст. 125 ГК. Не случайно Е. А. Суханов обоснованно отмечает, что «понятие органов государственной власти, или государственных органов (органов местного самоуправления применительно к муниципальным образованиям), используемое в ст. 125 ГК, не тождественно понятию органов юридического лица, хотя к гражданско-правовому статусу публично-правовых образований по общему правилу п. 2 ст. 124 ГК и применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданско-правовых отношениях»³⁸.

Известный российский цивилист С. Н. Братусь, выделяя отличительные признаки публичных юридических лиц (государства, административно-территориальных объединений, публично-правовых корпораций), называл, помимо наличия более строгих требований, предъявляемых к условиям действительности сделок, совершаемых этими юридическими лицами, наличия у публичных лиц имущественных прав и публичных правомочий,

³⁷ СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977.

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

такой дополнительный признак, как специфическое положение органов управления этих лиц, обладающих властными полномочиями.³⁹

В первую очередь необходимо обратить внимание на то, что п. 1 ст. 125 ГК указывает на «органы государственной власти», способные выступать от имени публично-правовых образований в рамках своей компетенции в имущественном обороте, а п. 3 ст. 125 ГК называет среди доверенных лиц, на которых публичные образования могут возложить по специальному поручению полномочия по приобретению и осуществлению своих имущественных и личных неимущественных прав, не «органы государственной власти», а «государственные органы». Идентичны ли эти понятия друг другу?

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

Получается, что перечень федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственную власть в пределах Российской Федерации, является исчерпывающим, а его расширение невозможно без изменения гл. 1 Конституции РФ⁴⁰, и тогда под термином «орган государственной власти» в п. 1 ст. 125 ГК имеются в виду Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации, Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Правда, некоторые конституционеды 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).⁴¹

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

Представляется, что понятия «орган государства», «государственный орган» шире понятия «орган государственной власти». Согласно общетеоретической правовой доктрине среди признаков органа государства как звена государственного аппарата, участвующего в осуществлении определенных функций государства и наделенного в связи с этим властными полномочиями, можно выделить следующие: 1) орган государства представляет собой самостоятельный элемент механизма государства, выступает неотъемлемой частью единого государственного организма; 2) действует от имени государства и по его поручению; 3) образован и функционирует на основе нормативных правовых актов и на него не распространяется правовой принцип «разрешено все, что не запрещено законом»; 4) выполняет свойственные только ему задачи и функции и в связи с этим наделен властными полномочиями; 5) имеет соответствующую компетенцию (круг ведения), под которой понимается совокупность законодательно закрепленных прав и обязанностей, предоставленных ему в целях надлежащего выполнения определенного круга государственных или общественно значимых задач и осуществления соответствующих функций; 6) осуществляет свою компетенцию путем принятия нормативных, правоприменительных актов и осуществления кон-

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

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

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

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

кретно-организационной деятельности; 7) состоит из государственных служащих и подразделений, имеет необходимую материальную базу и финансовые средства; 8) обладает определенным правовым статусом, в котором отражается его положение как государственного органа и конкретное социальное содержание; 9) в процессе реализации имущественных прав выступает в качестве юридического лица; 10) действует на определенной территории⁴³.

В соответствии с положениями ведущих ученых-административистов государственный орган – это «учрежденное в структуре аппарата государства в установленном порядке образование, характеризующееся определенными задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией; это отдельная и относительно самостоятельная организационная структура государственной власти, сформированная государством для реализации государственных функций и задач и наделяемая его специальной компетенцией».⁴⁴

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

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

Представляется, что предоставленные государственному органу полномочия, возложенные на него в силу закона права и обязанности можно расценивать как постоянное специальное поручение публичного образования государственному органу в силу правового ста-

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

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

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

Наше мнение не опровергается и п. 4 действовавшего до недавнего времени постановления Пленума Верховного Суда РФ «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21 декабря 1993 г. № 10 (с дальнейшими изменениями и дополнениями), согласно которому «к государственным органам, действия и решения которых могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном Законом РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”, относятся органы государственной власти и управления, образуемые в соответствии с Конституцией РФ, Конституциями республик в составе Российской Федерации и другими законодательными актами для осуществления своей деятельности»⁴⁵. Действующее в настоящее время постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2 разъяснило, что под органами государственной власти следует понимать соответствующие государственные органы РФ и ее субъектов, уполномоченные законом издавать нормативные правовые акты в соответствии со своей компетенцией» (п. 3).

В цивилистической литературе нет единства мнений относительно участия высших органов государственной власти в гражданско-правовых отношениях от имени Российской Федерации. Так, например, Е. А. Суханов считает, что «действующее законодательство не предусматривает случаев непосредственного участия в гражданско-правовых отношениях от имени Российской Федерации и ее субъектов высших органов государственной власти – Президента РФ, Федерального Собрания РФ...»⁴⁶ Возражая ему, В. В. Залесский отмечает, что с точки зрения закона от имени Российской Федерации в имущественных отношениях вправе выступать Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, однако возможность представлять Российскую Федерацию в гражданских правоотношениях высшими органами власти практически не реализуется.⁴⁷

Субъекты РФ самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти определяют систему органов государственной власти в каждом субъекте РФ, порядок их формирования и наименование⁴⁸. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (с дальнейшими изменениями и дополнениями) в систему органов государственной власти субъекта РФ входят законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта

⁴⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 3.

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

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

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

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

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

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (с дальнейшими изменениями и дополнениями)⁴⁹ под органами местного самоуправления подразумеваются выборные и другие органы, наделенные полномочиями решать вопросы местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. понимает под органами местного самоуправления органы, избираемые непосредственно населением (представительные органы) и (или) образуемые представительным органом муниципального образования, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2). В этой же статье Закона сделано немаловажное замечание (имеющееся и в предыдущем аналогичном Законе) о том, что слова «местный» и «муниципальный» применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

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

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

⁴⁹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

Как уже отмечалось, одним из существенных признаков государственного органа является его имманентная способность выступать от имени и по поручению государства.⁵⁰ Орган государственной власти (государственный орган) обязан выполнять задачи, поставленные перед ним государством, публично-правовым образованием, в пределах своей постоянной компетенции или в силу разового поручения по осуществлению норм и исполнению обязанностей гражданско-правового характера, причем от имени этого публичного образования на основе своего правового статуса. Можно сказать, что между властными полномочиями государственного органа и его гражданской правосубъектностью имеется постоянная диалектическая взаимосвязь, взаимообусловленность: государственный орган существует с определенным правовым статусом и властными полномочиями для того, чтобы выполнять возложенные на него публичные функции, в том числе связанные с осуществлением имущественных и неимущественных прав публичного образования на постоянной основе или в силу разового поручения. С другой стороны, для того чтобы выполнять гражданско-правовые действия в этом направлении, государственный орган должен иметь полномочия, компетенцию, предоставленные ему публичным образованием на основе нормативного правового акта.

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

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

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

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

⁵¹ Анализ правового положения государственных учреждений и унитарных предприятий будет приведен ниже.

⁵² См.: Органы управления акционерным обществом: компетенция, порядок формирования. М., 1997; Долинская В. В. Закон об акционерных обществах: органы юридического лица // Государство и право. 1996. № 7; Ломакин Д. В. Общие положения об органах акционерного общества // Вестник МГУ. Сер. 11: Право. 2003. № 4; Могилевский С. Д. 1) Акционерные

По обоснованному наблюдению Н. В. Козловой, известны два теоретических направления в подходе к этой проблеме. Представители первой точки зрения рассматривают орган юридического лица в качестве особого представителя, действующего в гражданских правоотношениях от имени юридического лица и не нуждающегося в получении доверенности в силу закона и устава.⁵³ Эта точка зрения основывается на теории фикции юридического лица и выражается в том, что юридическое лицо, будучи недееспособным, может участвовать в обороте только с помощью (через) своих представителей, действия которых от имени юридического лица в пределах предоставленных полномочий создают права и обязанности для этого юридического лица, но не считаются действиями этого лица.⁵⁴

Представляется, что эта точка зрения нашла поддержку среди современных ученых-корпоративистов. Так, например, Н. В. Козлова считает, что органами юридического лица как искусственного субъекта права являются физические лица (единоличный управляющий, члены коллегиальных органов, иные лица), совершающие от имени этого субъекта фактические и юридические действия, которые становятся обязательными для юридического лица в силу наличия у данных юридических лиц полномочий корпоративного характера, предоставленных им по решению учредителя (общего собрания учредителей, участников, членов) в соответствии с законом, учредительными документами юридического лица, договорами, а также сделками и (или) индивидуальными правовыми (административными) актами.⁵⁵ Н. В. Козлова полагает, что в качестве органа юридического лица может действовать вполне независимый и воледееспособный субъект права, а полномочия, предоставленные этому субъекту, могут носить как законный, так и добровольный (договорной) характер. Кроме того, действия данного субъекта, совершаемые в рамках имеющихся у него полномочий, от имени юридического лица, непосредственно создают, изменяют либо прекращают права и обязанности для этого юридического лица.⁵⁶

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

Представляется, что последняя концепция получила свое закрепление в п. 1 ст. 53 ГК, согласно которому «юридическое лицо приобретает гражданские права через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами». Следует при этом заметить, что многие современные российские ученые не считают орган юридического лица самостоятельным субъектом права, а рассматривают его в качестве составной части юридического лица, которая в определенных сферах деятельности обладает компетенцией выступать от имени целого.

общества: учебно-практическое пособие. М., 2000; 2) Органы управления хозяйственными обществами: правовой аспект. М., 2001; Суханов Е. А. Юридические лица как участники гражданских правоотношений // Гражданское право: В 2 т. Т. 1. М., 1998; Черепашин Б. Б. Труды по гражданскому праву. М., 2001.

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

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

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

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

⁵⁷ Подробнее см.: Эннекцерус Л. Указ соч.

В то же время содержание п. 3 ст. 53 ГК⁵⁸ свидетельствует, на наш взгляд, об эклектичном использовании законодателем обеих вышеназванных точек зрения относительно правового положения органа юридического лица и допускает функционирование у юридического лица органа как субъекта права (возможно, в виде юридического лица, индивидуального предпринимателя или гражданина) на основании законного или договорного представительства со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями.

Таким образом, если следовать второй точке зрения и содержанию п. 1 ст. 53 ГК, то получается, что правовое положение государственного органа как «неотъемлемой части единого государственного организма», действующего «от имени государства», в определенной мере идентично правовому положению органа юридического лица как органа, являющегося «составной частью» юридического лица и выступающего от имени целого. Безусловно, имеются и отличия, о которых мы скажем ниже.

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

Так, согласно точке зрения отдельных ученых, органы публичных образований являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и имеют статус юридического лица,⁵⁹ по мнению других – органы публичного образования являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений, имея при этом особый статус «квазюридического лица»⁶⁰. По мнению третьей группы ученых, органы публичного образования не являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и не имеют статуса юридического лица, всегда действуют от имени публичного образования⁶¹.

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

По нашему мнению, органы публичного образования, приобретающие своими действиями для квазюридического лица и осуществляющие имущественные (неимущественные) права, исполняющие обязанности от имени этого лица в силу своего постоянного правового положения (компетенции) или в силу разового специального поручения, не могут не участвовать, вопреки последнему мнению юристов-исследователей, в гражданско-правовых отношениях. Как следует из содержания п. 3 ст. 125 ГК, государственные органы могут быть доверенными лицами (представителями) по специальному поручению публичного образования для участия в имущественных отношениях, и в этом смысле, выполняя поручение доверителя по аналогии с договором поручения, не могут не быть участниками гражданско-правового отношения. Согласно ст. 182 ГК сделка, совершенная одним лицом (представителем) от имени другого лица (представляемого) в силу полномочия, основанного на указании закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, непосредственно создает, изменяет или прекращает гражданские права и обязанности представляемого. В отличие от обычного (добровольного) представительства,

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

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

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

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

основанного на согласии представителя выступать от имени представляемого и на договоре поручения, так называемое представительство государственного органа в рамках п. 3 ст. 125 ГК не зависит от волеизъявления (согласия) государственного органа по причине его особого положения как государственного органа в иерархии (системе) государственных органов Российской Федерации или ее субъектов, обязанного подчиняться положениям закона и требованиям вышестоящих государственных органов. Отношений представительства (по крайней мере, прямого) не возникает, если лицо действует в чужих интересах от своего имени. Государственный орган всегда действует от имени государства, как составная часть государственного механизма и в интересах общего государственного дела (здесь отсутствуют понятия «своего», чужого», «негосударственного» интереса). В связи с этим полагаем, что в определенной мере заслуживает поддержки точка зрения С. Ю. Рипинского о том, что государственный орган обладает, в частности, таким признаком, как функционирование государственного органа от имени государства и в то же время от своего имени⁶², если иметь в виду, что указание «от имени государственного органа» в этой ситуации дается в целях уяснения возникших отношений.⁶³

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

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

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

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

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

⁶⁴ СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

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

В соответствии со ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения (п. 4). Иными словами, современный законодатель идет по пути активного снятия ограничений, предусматриваемых п. 4 ст. 66 ГК, в сторону энергичного расширения хозяйственной (имущественной) правосубъектности органов публично-правовых образований, предоставляя им тем самым права участника гражданско-правовых отношений.

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

Н. Щербакова совершенно справедливо отмечает, что ограничение, изложенное в п. 4 ст. 66 ГК, направлено лишь на предметное раскрытие смысла ст. 124–125 ГК и распространяется только на случаи самостоятельного волеизъявления государственных органов и органов местного самоуправления при учреждении указанных в этом пункте юридических лиц. Участие же Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в создании хозяйственных товариществ и обществ не запрещено.⁶⁷ Если дальше продолжить ее мысль, то оказывается, что государственные органы и органы местного самоуправления могут быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками коммандитных товариществ от имени публично-правовых образований, реализующих свои полномочия собственника государственного (муниципального) имущества. Такие органы наверняка будут участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством, если таковые обладают статусом юридического лица или действуют по доверенности (специальному поручению) государства (муниципалитета). Согласно ст. 7 Федерального закона «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г. (с дальнейшими изменениями и дополнениями)⁶⁸ открытые акционерные общества (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных

⁶⁵ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁶⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9.

⁶⁷ См.: Щербакова Н. Учреждение хозяйственных обществ с участием публично-правовых образований // Хозяйство и право. 2002. № 6. С. 92.

⁶⁸ СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3923.

ных и муниципальных предприятий) могут создаваться Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями в случаях, предусмотренных законами.

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

О. Усков считает, что «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, любые другие государственные органы и органы местного самоуправления точно так же, как и органы юридических лиц, не обладают никакой гражданской правосубъектностью, а лишь осуществляют своими действиями права, принадлежащие самому публично-правовому образованию». ⁶⁹ А. Головизнин замечает, что органы государственной власти (местного самоуправления) никак не могут быть юридическими лицами в строгом смысле этого слова, в силу того, что виды субъектов гражданского права исчерпывающим образом определены в ст. 2 ГК, а перечень и признаки юридических лиц даны в ст. 48—123 ГК. Кроме того, ученый подчеркивает, что «правовая природа учреждения как вида юридического лица, которое может создаваться для осуществления управленческих функций (в том числе и государством), властными полномочиями не обладает и отлична от правовой природы органа государственной власти». ⁷⁰ М. В. Жабреев также полагает, что «органы публичного образования не являются субъектами гражданско-правовых отношений и всегда действуют от имени публичного образования, поэтому у них нет и быть не может каких-либо особых организационных форм и вещных прав». ⁷¹ Он также утверждает, что органы публичных образований не могут иметь статус юридического лица – учреждения, так как государственное учреждение согласно гражданскому законодательству не обладает властными полномочиями в отношении третьих лиц, а указание в п. 1 ст. 120 ГК на возможность осуществления учреждением управленческих функций говорит лишь о возможности учреждения управлять объектами, а не субъектами права. Кроме того, действовать на основе такого вещного права, как оперативное управление, могут только казенные предприятия и учреждения, предусмотренные ст. 120 ГК. ⁷²

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

Н. В. Козлова справедливо полагает, что органы государственной власти, местного самоуправления как таковые могут иметь или не иметь статус юридического лица. ⁷⁴ Еще М. И. Брагинский, исследуя участие Советского государства в гражданских правоотношениях, писал, что государственные образования осуществляют гражданско-правовую деятельность (складывающуюся из определенных действий, направленных на возникновение, изменение и прекращение гражданских правоотношений, реализацию гражданских прав и исполнение гражданских обязанностей) через сеть своих организаций, которыми

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

⁷⁰ См.: Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 64.

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

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

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

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

могут выступать организации, обладающие и не обладающие правами юридического лица.⁷⁵ Л. А. Грось замечает, что «для ведения дел не имеет значения, является ли уполномоченный орган юридическим лицом, важно лишь то, чтобы этот орган был вправе действовать от имени публичного образования в пределах компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (п. 1, 2 ст. 125)⁷⁶. А. А. Иванов обоснованно отмечает, что в настоящее время практически все государственные органы, участвующие в гражданском обороте от имени государства, признаны юридическими лицами, и главное при этом не формальный критерий наличия или отсутствия прав юридического лица, а направленность действий государственного органа, которые должны быть совершены от имени государства в пределах компетенции такого органа.⁷⁷

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

А. Головизнин подчеркивает, что наделение государственных (муниципальных) органов правами юридических лиц связано с проводимой государством политикой по организации системы органов государственной (в большей части исполнительной) власти, с децентрализацией, ослаблением контроля за их деятельностью (включая расходование бюджетных средств), с самостоятельной организацией деятельности территориальных образований (комитетов, служб и т. д.).⁸⁰

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

Такое мнение подтверждается действующим в настоящее время административным законодательством. Так, например, если проанализировать положения о министерствах, как федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих функции в различных отраслях нашего народного хозяйства, утвержденные соответствующими постановлениями Правительства РФ, то все федеральные министерства признаны юридическими лицами, правда, без указания конкретной организационно-правовой формы юридического лица.⁸²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ченных на то органов (юридических, физических лиц), когда публично-правовое образование (в силу федерального закона, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативного акта субъекта РФ или муниципального образования) прибегает к помощи того или иного государственного (муниципального) органа, юридического лица или граждан. Как совершенно справедливо замечает А. А. Иванов, в этом случае мы имеем специфические отношения представительства в силу закона, к которым должна применяться глава 10 ГК, причем от этого вида представительства следует отличать представительство интересов государства в классическом смысле, предполагающее выдачу доверенности, например, в случае ведения дел от имени Правительства РФ в судах.⁸⁴ Участие поверенного (государственного (муниципального) органа) в качестве юридического лица по поручению публично-правового образования также способствует упрочению имущественного оборота в стране, конкретизирует правовой статус поверенного лица как исполнителя воли публично-правового образования по вопросам гражданско-правовых отношений, включая вопросы ответственности, возмещения расходов, связанных с исполнением поручения в силу закона.

Придание публично-правовым образованиям признаков юридического лица при их участии в гражданско-правовых отношениях еще раз 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, муниципального 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, о все большем возвышении человеческой личности, участвующей в имущественных отношениях на равных условиях с государством, об усилении защиты ее законных права и интересов, на что пророчески указывал и о чем мечтал великий российский цивилист И. А. Покровский.⁸⁵

Если проанализировать п. 3 ст. 125 ГК, то можно сделать однозначный вывод о том, что публично-правовое образование может поручить приобретать и осуществлять имущественные (неимущественные) права публичного образования в сфере гражданско-правовых отношений не только своим органам, но и иным субъектам, в том числе иным юридическим лицам, а также гражданам. Получается, что законодатель сознательно допускает существование государственных органов на правах юридического лица и государственных органов, не имеющих такого статуса.

Помимо федеральных министерств Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. Указа от 20 мая 2004 г. № 649) появились (вместо ведомств и комитетов) такие федеральные органы исполнительной власти, как федеральные службы и федеральные агентства. Федеральные службы призваны осуществлять функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Такого рода органы федеральной исполнительной власти не вправе заниматься управлением государственным имуществом и оказанием платных услуг (п. 4 Указа). Таким образом, анализ правового положения (полномочий) федеральных агентств показы-

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

⁸⁵ См.: Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права (Классика российской цивилистики). М., 1998. С. 106, 120, 223.

вадет, что в компетенцию последних не входит участие от имени государства в гражданско-правовых отношениях, а следовательно, и нет необходимости в признании их юридическими лицами. Однако п. 7 названного Указа Президента РФ уточняет, что «ограничения полномочий федеральных органов исполнительной власти не распространяются на полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления». Получается, что в целях управления имуществом, закрепленным за федеральным органом исполнительной власти на праве оперативного управления для решения, например, собственных имущественных потребностей (приобретение мебели, оргтехники, оплата за энергоснабжение и т. п.), федеральные службы (агентства) «обречены» быть юридическими лицами в виде государственных учреждений.

Федеральные агентства предназначены для осуществления в установленной сфере деятельности функций по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительной функции, за исключением функций по контролю и надзору.

При этом следует заметить, что под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, включая имущество федеральных государственных унитарных и казенных предприятий, государственных учреждений, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ. Оказание государственных услуг означает предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.⁸⁶

Исходя из перечисленных вопросов компетенции федеральных агентств, можно также сделать вывод о функционировании этих агентств на правах юридического лица – государственного учреждения.

Так, во исполнение комментируемого Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 Правительство РФ наделило Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом функциями по управлению федеральным имуществом (в том числе в области земельных отношений), правоприменительными функциями в сфере имущественных отношений и функциями по оказанию государственных услуг.⁸⁷ По существу, вышеназванному агентству переданы многие функции (полномочия) бывшего Министерства государственного имущества РФ. К компетенции Агентства по управлению федеральным имуществом относятся, в частности, такие вопросы, как: осуществление полномочий собственника в пределах и в порядке, определенных федеральным законодательством в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений (за исключением полномочий собственника, которые в соответствии с законодательством РФ осуществляют иные федеральные агентства), акций (долей) хозяйственных обществ и иного имущества, составляющего казну Российской Федерации, а также полномочий по изъятию у учреждений и казенных предприятий излишнего, не используемого либо используемого не по назначению федерального недвижимого имущества, передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;

⁸⁶ См. п. 2 Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. (в ред. Указа от 20 мая 2004 г. № 649).

⁸⁷ См. постановление Правительства РФ «Вопросы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом» от 8 апреля 2004 г. № 200, а также Положение «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом», утвержденное постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2004 г. № 691.

разграничение государственной и муниципальной собственности, включая собственность на землю; осуществление полномочий собственника имущества должника – федерального государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства; защита интересов и иных прав и законных интересов России при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории России и за рубежом.

На федеральные агентства по атомной энергии, по здравоохранению и социальному развитию, по культуре и кинематографии, по науке, по недропользованию, по образованию, по промышленности, по печати и массовым коммуникациям, по рыболовству, по сельскому хозяйству и др. были возложены функции по управлению имуществом некоторых упраздненных министерств РФ (п. 13 Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649). Иными словами, появившиеся федеральные агентства стали выполнять отдельные функции прежних министерств, в частности, функции по управлению имуществом и оказанию государственных услуг, вследствие чего они выступают в роли юридических лиц.

Так, например, постановлением Правительства РФ «Вопросы Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству» от 8 апреля 2004 г. № 196 на одноименное Агентство возложены обязанности по осуществлению полномочий собственника в отношении имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федерального органа в пределах и порядке, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, включая имущество, переданное федеральным государственным унитарным предприятиям, государственным учреждениям, подведомственным Агентству (п. 3).

В своих предложениях к типовым схемам положений о Федеральном агентстве и Федеральной службе ведущие ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ обосновали правило о том, что эти виды федеральных органов исполнительной власти являются юридическими лицами.⁸⁸

Если проанализировать все действующие в настоящее время правительственные положения о конкретных федеральных службах и агентствах, то можно сделать однозначный вывод о том, что все указанные виды федеральных органов исполнительной власти признаны в положениях о них юридическими лицами.⁸⁹ Иными словами, законодатель набирает темпы в нормативно-правовом признании федеральных органов исполнительной власти юридическими лицами с приданием этим органам действительного статуса юридических лиц для участия в гражданско-правовых отношениях.

Вопрос о правовом статусе Центрального банка России (в дальнейшем – Банк России) остается по-прежнему дискуссионным. Одни исследователи определяют его как унитарное предприятие,⁹⁰ другие – как учреждение,⁹¹ третьи – как федеральный орган исполнительной власти,⁹² четвертые – как государственный орган, не включенный в систему исполнительной власти,⁹³ пятые – как государственную корпорацию,⁹⁴ шестые – как федеральную экономическую службу.⁹⁵

⁸⁸ См.: Журнал российского права. 2004. № 10. С. 141, 149.

⁸⁹ См., например: Положение «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом» от 27 ноября 2004 г.; Положение «О Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству» от 16 июня 2004 г.; Положение «О Федеральной службе по труду и занятости» от 30 июня 2004 г.

⁹⁰ См.: Ефимова Л. Г. Особенности правового положения Центрального банка РФ // Правовое регулирование банковской деятельности. М., 1997. С. 20–74.

⁹¹ См.: Гейвандов А. Я. Центральный банк РФ: юридический статус, организация, функция, полномочия. М., 1997. С. 17–26.

⁹² См.: Павлодский Е. Центральный банк: особенности правового статуса // Право и экономика. 2001. № 6.

⁹³ Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. К вопросу о статусе Банка России. Деньги и кредит. 1998. № 9.

⁹⁴ См.: Минин В. С. К вопросу о правовом статусе Центрального банка РФ // Деньги и кредит. 1999. № 11; Игнатьева С. К вопросу о правовом статусе Банка России // Хозяйство и право. 2004. № 7.

⁹⁵ См.: Рассказова Н. Ю. Источники гражданско-правового регулирования банковской деятельности // Кодекс-инфо.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. (с дальнейшими изменениями и дополнениями)⁹⁶ Центральный банк России является юридическим лицом. Как видно из содержания закона о Банке России, в компетенцию этого Банка входят публично-правовые и гражданско-правовые полномочия. К первым относятся, в частности: издание нормативных правовых актов, валютное регулирование и валютный контроль, регулирование и лицензирование банковской деятельности, банковский надзор. В ст. 4 Закона указано, что Банк России во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации, правила проведения банковских операций, принимает решения о государственной регистрации кредитных организаций, выдает им лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает действие, отзывает их, осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, регистрирует эмиссию ценных бумаг, организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль, определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, юридическими и физическими лицами, устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы страны. Взаимоотношения между Банком России и коммерческими банками при реализации этих полномочий строятся на основе власти и подчинения. Как отражено в ст. 7 Закона о Банке России, последний издает по вопросам своей компетенции нормативные акты в виде указаний, положений и инструкций, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Иными словами, при реализации первого рода полномочий Банк России можно рассматривать как обычный федеральный орган исполнительной власти, наделенный специальной компетенцией в сфере правового регулирования банковской деятельности.

Вместе с тем Банк России непосредственно занимается экономической (банковско-финансовой) деятельностью и с этой точки зрения может быть субъектом гражданского права, например в виде государственной (публичной) корпорации.⁹⁷ Так, в соответствии со ст. 4 Закона о Банке России последний монополично осуществляет эмиссию наличных денег, является кредитором для кредитных организаций, осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней, управление золотовалютными резервами Банка России, осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства РФ все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения банковских функций, осуществляет выплаты по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц.

Юридическим лицом в виде государственной корпорации являлось до последнего времени⁹⁸ Агентство по реструктуризации кредитных организаций (в дальнейшем – Агентство), созданное на основе Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» от 8 июля 1999 г. вследствие преобразования ОАО небанковской кредитной организации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»⁹⁹ в Агентство. Агентство органически сочетало в себе управленческие (государственные) и хозяйственные функции, направленные на реструктуризацию управляемых этим Агентством кредитных организаций, т. е. на принятие к последним мер с целью преодоления их финансовой неустойчивости, восстано-

2000. № 11.

⁹⁶ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁹⁷ См., например: *Ершова И. В.* Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути совершенствования. М., 2001. С. 227.

⁹⁸ До отмены Федерального закона «О реструктуризации кредитных отношений» от 8 июля 1999 г.

⁹⁹ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3477.

ления платежеспособности, осуществления процедур ликвидации кредитных организаций в установленном законом порядке. Так, согласно ст. 29 вышеназванного Закона, Агентство наделялось следующими публичными (властными) функциями: 1) принятие под свое управление кредитных организаций; 2) участие в формировании органов управления таких кредитных организаций; 3) осуществление мероприятий по реструктуризации таких организаций; 4) создание организаций, необходимых для осуществления задач и функций агентства; 5) взаимодействие с Правительством РФ и Банком России по осуществлению реструктуризационных мероприятий. Агентство было вправе принять решение о переходе кредитной организации под управление Агентства, о ее реорганизации, об уменьшении уставного капитала такой кредитной организации (ст. 10, 14 Закона).

По мнению Н. Г. Маркаловой, несмотря на указанные в Законе публичные цели деятельности Агентства, последнее не является органом публичной власти, так как для принятия мер антикризисного характера агентство должно быть полноправным участником имущественного оборота, субъектом частного права.¹⁰⁰ Представляется, что такое мнение, вернее, такое обоснование своего мнения, не совсем справедливо, так как орган публичной власти, может, как мы убедились благодаря ст. 125 ГК, выполнять хозяйственные (гражданско-правовые) функции и для этого не обязательно быть «чистым» государственным органом или только хозяйственным субъектом частного права. Гражданский кодекс позволяет в отдельных случаях (ст. 125) совмещать в одном органе публичные (государственные) и хозяйственные функции. Изложенные выше функции (полномочия) Агентства являются, по существу, государственными, исполнительными функциями, наделенными государством в силу закона для выполнения определенных публичных (властных) действий.

В целях проведения реструктуризационных мероприятий Агентство предоставляло кредиты управляемым кредитным организациям, открывало и вело их банковские счета, осуществляло расчеты по поручению кредитных организаций, инкассацию векселей, платежных и расчетных документов, куплю-продажу облигаций, передавало в качестве обеспечения сберегательные и депозитные сертификаты, чеки, иные ценные бумаги, финансировало под уступку прав требований, выдавало поручительства, банковские гарантии, векселя, выпускало облигации под гарантии Правительства РФ, предоставляло займы, размещало депозиты, временно свободные денежные средства, совершало иные операции и сделки в соответствии с упомянутым Законом (ст. 32 Закона). Как хозяйствующий субъект Агентство могло заниматься предпринимательской деятельностью (правда, не противоречащей ее основной деятельности), и в то же время не могло заниматься торговой деятельностью (за исключением купли-продажи активов кредитной организации) и производственной, страховой деятельностью (п. 3 ст. 32 Закона).¹⁰¹ Попутно следует заметить, что Конституционный Суд РФ, рассматривая дело о проверке конституционности отдельных положений некоторых статей Федерального закона «О реструктуризации кредитных учреждений», сделал вывод о том, что Агентство не относится к органам государственной власти (признав такой статус за Банком России).¹⁰²

Согласно ст. 4, 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (с дальнейшими изменениями и дополнениями) законодательный (представительный) орган государственной власти и высший испол-

¹⁰⁰ Подробнее см.: *Маркалова Н. Г.* Публичные аспекты деятельности Агентства по реструктуризации кредитных организаций в рамках полномочий, определенных законом // *Вестник ВАС РФ.* 2001. № 9. С. 94.

¹⁰¹ Подробнее см.: *Ершова И. В.* Проблемы правового статуса государственных корпораций // *Государство и право.* 2001. № 6. С. 35–41.

¹⁰² СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3058.

нительной орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладают правами юридического лица.

В муниципальном российском законодательстве муниципальные органы зачастую называются юридическими лицами или органами с правами юридического лица, органами на праве юридического лица, органами, обладающими (пользующимися) правами юридического лица, и т. п. Например, согласно ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (в ред. Закона от 8 декабря 2003 г.) выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

По мнению С. А. Зинченко и В. А. Лапач, недопустимо закрепление в разных нормативных актах модели юридического лица с различным правовым смыслом, в частности, наделение какого-либо субъекта правами юридического лица и одновременное непризнание его юридическим лицом. Нормативное решение должно быть однозначным: субъект является или не является юридическим лицом. И если в каком-либо подзаконном акте указано, что субъект наделяется правами юридического лица, это должно означать лишь одно – он признается в гражданском обороте юридическим лицом.¹⁰³

Представляется, что словосочетания «обладает правами юридического лица», «с правами юридического лица», «на праве юридического лица» еще не означают, что государственный (муниципальный) орган, наделенный такими словами, является обычным для гражданского законодательства юридическим лицом. К примеру, в своем информационном письме от 30 июня 1993 г. № С-13/0П-210 «Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебной-арбитражной практике» Высший Арбитражный Суд РФ указал, что «наделение правами юридического лица не означает создание юридического лица».¹⁰⁴ На наш взгляд, применение законодателем словосочетаний типа «на праве юридического лица» и т. п. объясняется его желанием подчеркнуть то немаловажное обстоятельство, что публично-правовой орган, обладающий властными функциями, действует в качестве юридического лица при осуществлении не всех видов публичной деятельности, предусмотренных его компетенцией, а лишь при выполнении функций, связанных с участием в гражданско-правовых отношениях в рамках п. 1–2 ст. 125 ГК.

С. Н. Братусь обоснованно отмечал, что «признание какого-либо общественного образования юридической личностью зависит не от того, будет ли оно официально названо юридическим лицом, а от того, обладает ли оно свойствами, которые в своей совокупности делают его самостоятельным участником гражданских правоотношений, т. е. юридическим лицом».¹⁰⁵

В ст. 41 «Органы местного самоуправления как юридические лица» нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (в ред. Закона от 29 декабря 2004 г.), вступающего в действие с 1 января 2006 г., говорится, что «органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с Федеральным законом. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организации данного вида положений настоящего Федерального

¹⁰³ См.: Зинченко С. А., Лапач В. А. Субъект предпринимательства как юридическое лицо. Государство и право. 1995. № 7. С. 59.

¹⁰⁴ Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по гражданским делам. М., 1999.

¹⁰⁵ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 143.

закона в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям» (п. 2 ст. 41).

Как видно из содержания этой статьи, законодатель сделал решительные шаги по пути признания органов местного самоуправления (на основании вышеназванного Закона и уставов муниципальных образований) юридическими лицами, причем в виде муниципальных учреждений в соответствии с положениями Федерального закона «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям, чему, вероятно, может последовать в дальнейшем при признании государственных органов, действующих в рамках ст. 125 ГК, юридических лиц в виде государственных учреждений (в соответствии с Законом о некоммерческих организациях) с учетом некоторых особенностей правового положения государственных органов.

Как известно, обычные юридические лица обладают в силу ст. 48 ГК такими существенными признаками, как организационное единство, имущественная обособленность (наличие имущества на балансе или по смете), способность нести самостоятельную гражданско-правовую ответственность по своим обязательствам, выступать в гражданском обороте от своего имени.

Государственные органы, выступающие в качестве юридических лиц для участия в имущественном обороте в рамках ст. 125 ГК, также имеют вышеперечисленные признаки обычного юридического лица, но с известной спецификой, в частности, по вопросам их образования, ликвидации (банкротства). Представляется, что юридические лица публичного права имеют специальную правоспособность, определенную правоприменительными актами об их создании, положениями об их правах и обязанностях, компетенцией, бюджетным законодательством, устанавливающим порядок расходования денежных средств, направляемых на финансирование расходов этих органов.

Например, из Положения о Министерстве финансов РФ, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (в ред. постановления от 1 декабря 2004 г. № 703), следует, что это Министерство (как и все министерства Российской Федерации) обладает определенным организационным единством: Министерство финансов РФ возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр финансов РФ несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством РФ. Структурными подразделениями Министерства являются департаменты по основным направлениям деятельности Министерства, которые, в свою очередь, имеют отделы. Министерство имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, счета, открываемые в соответствии с законодательством, определенное место нахождения (подп. 812).

Местная администрация местного самоуправления, обладающая правами юридического лица в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (в ред. от 29 декабря 2004 г.), имеет свою структуру, утверждаемую представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В эту структуру могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (ст. 37).

Государственные органы, действующие как юридические лица в виде учреждений, обладают вверенным им имуществом на праве оперативного управления (ст. 296 ГК). Их бюджетное финансирование с целью обеспечения поставленных перед ними задач осуществляется на основе Бюджетного кодекса РФ, а также за счет собственной предпринимательской деятельности. Права учреждения на закрепленное за ним имущество определяются

в соответствии со ст. 286 ГК (ст. 120 ГК).¹⁰⁶ Государственные (муниципальные) органы, не имеющие прав юридического лица, пользуются закрепленным за ним имуществом на ином правовом основании. По актуальному и сегодня замечанию П. П. Виткявичюс, «органы государства могут обладать имущественным правом оперативного управления только в качестве юридических лиц. Как государственные органы они наделены лишь властно-распорядительными функциями, а не имущественной правосубъектностью, и выполняют функции государства».¹⁰⁷ Имущество, переданное Российской Федерацией государственной корпорации, переходит в собственность этой корпорации.¹⁰⁸

В собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно от имени муниципального образования владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с действующим законодательством.¹⁰⁹ Представляется, что муниципальные учреждения, выполняющие функции в рамках ст. 125 ГК (в силу постоянного или разового поручения), пользуются закрепленным за ним имуществом на основании права оперативного управления, предоставляемого ст. 120 ГК, и финансируются за счет средств местного бюджета в силу Федерального закона о принципах местного самоуправления в Российской Федерации, Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. (в ред. Закона от 28 декабря 2004 г.),¹¹⁰ Бюджетного кодекса РФ.¹¹¹

Имущественная (гражданско-правовая) ответственность государственных (муниципальных) органов-учреждений, участвующих в гражданско-правовых отношениях в рамках ст. 125 ГК, базируется на положении п. 2 ст. 120 ГК о том, что учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.¹¹²

Переходя к освещению следующего признака публичного юридического лица – его способности выступать от своего имени, необходимо заметить, что проблема разграничения участия государственных органов в гражданских правоотношениях от собственного имени и от имени государства обсуждалась еще в период оперативного управления советских государственных органов закрепленным за ними государственным имуществом и обсуждение это закончилось, так и не придя к единому знаменателю.¹¹³

Как уже подчеркивалось, для любого государственного (муниципального) органа характерно выступать от имени публично-правового образования. Поэтому нет никаких сложностей для государственного (муниципального) органа участвовать от имени государства (муниципалитета) и в гражданско-правовых отношениях в рамках ст. 125 ГК, если этот орган не является юридическим лицом. Сложность возникает тогда, когда этот орган функ-

¹⁰⁶ Наиболее полно ограниченное вещное право (оперативное управление) рассматривается в отдельной главе работы.

¹⁰⁷ Виткявичюс П. П. Гражданская правосубъектность Советского государства. Вильнюс, 1978. С. 83.

¹⁰⁸ Статья 7.1. Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. (в ред. Закона от 28 декабря 2002 г.).

¹⁰⁹ Статьи 50–51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (в ред. Закона от 29 декабря 2004 г.).

¹¹⁰ СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 3500.

¹¹¹ Подробнее см.: Финансовое право Российской Федерации. Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. М., 2004.

¹¹² Ответственности учреждения в работе посвящена отдельная глава.

¹¹³ См., например: Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве: понятие, виды, государственные юридические лица. М., 1947. С. 178–185; Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 815–816; Пушкин А. А. Советское государство как субъект гражданского права. Харьков, 1965. С. 9–22; Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 168–170; Усков О. Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 33, и др.

ционирует как юридическое лицо. Получается, что как государственный (муниципальный) орган он должен действовать в интересах публично-правового образования от имени этого образования, а как государственный (муниципальный) орган – юридическое лицо – от своего имени. Мы уже касались сложности выполнения своих функций органом обычного юридического лица. Так, например, 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)¹¹⁴.

Представляется, что при участии в гражданско-правовых отношениях в рамках п. 3 ст. 125 ГК государственный (муниципальный) орган – юридическое лицо действует от имени публично-правового образования в силу специального поручения этого образования, несмотря на то, что оно юридическое лицо. Такая же ситуация имеет место и в случае, если этот орган не имеет статуса юридического лица. Если же государственный (муниципальный) орган, являясь юридическим лицом, участвует в гражданско-правовых отношениях в рамках п. 1–2 ст. 125 ГК, то он все равно действует, на наш взгляд, от имени публично-правового образования, как государственный (муниципальный) орган и от своего имени как юридическое лицо. При этом при участии публичного юридического лица в такого рода отношениях существенное (доминирующее) значение в отличие от обычного юридического лица имеет его участие не от своего имени, а от имени публично-правового образования. Все участники гражданско-правовых отношений осознают, что, хотя такое публичное лицо и участвует от своего имени, оно участвует в интересах и, по существу, от имени публично-правового образования. Видимо, в этом и заключается особенность правового положения юридического лица публичного права, нуждающегося в дальнейшем исследовании и развитии. Главное для участия государственного (муниципального) органа в гражданско-правовых отношениях в качестве юридического лица имеет, на наш взгляд, не указание, от имени кого выступает публичное юридическое лицо (всем и так ясно, что оно призвано представлять и осуществлять государственные (муниципальные) функции), а способность нести ответственность в суде, отвечать по своим обязательствам с помощью закрепленного имущества, имеющихся денежных средств или субсидиарной ответственности государства (муниципалитета), исполнять обязанности (обязательства).

Мы уже указывали на то, что выполнение своих полномочий путем участия в гражданско-правовых отношениях в рамках п. 1 ст. 125 ГК есть, на наш взгляд, вид специального поручения публично-правового образования выступать в этих отношениях от имени этого образования. Законодатель, регулируя п. 1 ст. 125 ГК, видимо, имел в виду органы государственной власти, не наделенные правами юридического лица, причем, как отмечалось ранее, под этими органами подразумеваются Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ. Как показывает изучение действующего законодательства и наше исследование данного вопроса, указанные органы государственной власти не являются юридическими лицами, а большинство государственных органов – юридических лиц (учреждений) участвует в гражданско-правовых отношениях в порядке п. 3, а не п. 1 ст. 125 ГК. Государственные (муниципальные) органы – учреждения выступают от своего имени для решения своих внутренних вопросов (проведение ремонта, оплата коммунальных услуг, приобретение мебели,

¹¹⁴ См.: Суханов Е. А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник ВАС РФ. 2001. № 3.

оргтехники и т. п.) как обычные юридические лица. Поэтому представляется не совсем верным мнение М. В. Жабреева о том, что «выступать от своего имени органы публично-правового образования по действующему ГК РФ не могут».¹¹⁵ В том случае, если орган публично-правового образования является юридическим лицом, то в определенных случаях, предусмотренных законом, он может выступать от своего имени для обеспечения своей жизнедеятельности.

В связи с изложенным представляется справедливым вывод А. Головизнина о том, что «органы государственной власти вступают в правоотношения либо от своего имени, либо от имени и по поручению государства (государственного или муниципального образования)».¹¹⁶ Однако не совсем ясны его рассуждения о том, что «если государственный орган вступает в отношения с третьими лицами по реализации собственных полномочий, возложенных на него соответствующим актом, то он выступает от собственного имени».¹¹⁷ Если ученый имеет в виду ситуацию, когда государственный орган выполняет задачи, связанные с организацией его деятельности (проведение ремонта, оплата коммунальных услуг, охрана здания, приобретение оборудования, открытие банковского счета и распоряжение денежными средствами, имеющимися на нем), то такое рассуждение верно. Но дело в том, что А. Головизнин выделяет осуществление «собственных полномочий» в отдельную (третью) группу, к которой не относит выполнение вышеперечисленных задач.

По мнению О. Ю. Ускова, «у органов государства нет и не может быть никаких “собственных нужд”, отличных от нужд государства, точно так же как не может быть “собственных нужд” у органов юридического лица. Органы государства создаются исключительно для того, чтобы государство посредством их вступления в отношения, регулируемые гражданским законодательством, могло приобретать гражданские права и обязанности (ст. 125 ГК РФ)».¹¹⁸ Представляется, что изложенное суждение верно в отношении Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, но не соответствует объективной реальности, когда государственные органы наделены в установленном законом порядке правами юридического лица, способного действовать от своего имени.

Несколько сложнее обстоит дело с устранением противоречий, которые могут возникнуть при участии органов местного самоуправления в рамках п. 2 ст. 125 ГК, так как многие органы местного самоуправления (представительные, местная администрация) в силу действующего законодательства являются юридическими лицами. Однако в этой ситуации законодатель нашел, на наш взгляд, оригинальный выход. В п. 1 ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (в ред. от 29 декабря 2004 г.) записано: «От имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования».

Если следовать логике, проявленной законодателем в указанном нормативном правовом акте, получается, что если орган публично-правового образования является юридическим лицом, то орган этого юридического лица (руководитель органа, уполномоченное законом должностное лицо) является как бы квазиорганом (органом 2-го уровня, исполнительным органом) для юридического лица (органа публично-правового образования). Данную

¹¹⁵ Жабреев М. В. Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях // Цивилистические заметки. Межвузовский сборник научных трудов. М., 2001. С. 184.

¹¹⁶ См.: Головизнин А. Некоторые вопросы участия гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 63.

¹¹⁷ См.: Головизнин А. Некоторые вопросы участия гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 63.

¹¹⁸ Усков О. Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 33–34.

специфику правового положения органов публичного юридического лица мы расцениваем как особенность правового положения всех публичных юридических лиц, включая государственные органы с правами публичных юридических лиц. Иными словами, реализовывать дееспособность юридических лиц как правовых фикций приходится в конечном счете живым людям, наделенным определенными полномочиями.

Относятся ли требования по регистрации юридических лиц, установленных ГК (ст. 51) и Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» от 7 августа 2001 г.¹¹⁹, к регистрации государственных (муниципальных) органов, действующих в качестве юридических лиц в рамках ст. 125 ГК? Известно, что, в то время как п. 2 ст. 51 ГК требует от юридических лиц, создаваемых в рамках гл. 5 ГК, их государственной регистрации, органы государственной власти, местного самоуправления зачастую не проходят процедуру такой регистрации. Первоначальный проект Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» (ст. 10) предусматривал прохождение государственной регистрации для органов публично-правовых образований, но в окончательной редакции принятого закона такая обязанность государственных органов отсутствует.¹²⁰

Авторы одного из комментариев первой части ГК РФ пишут, что если организация отвечает всем признакам юридического лица, но у нее нет регистрации, то она ни в коем случае не может быть признана юридическим лицом.¹²¹

Многие юристы также полагают, что органам публичного образования, претендующим на статус юридического лица, необходимо соблюдать установленную Гражданским кодексом процедуру государственной регистрации в уполномоченных на то регистрационных органах с приобретением ими статуса юридического лица после государственной регистрации.¹²²

Представляется перспективным направление, избранное законодателем в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., установившем обязательную регистрацию органов местного самоуправления, создаваемых в качестве юридических лиц, и порядок (основания) такой регистрации. В ст. 41 Закона подчеркнуто, что основаниями для государственной регистрации такого рода юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации муниципальных органов – юридических лиц являются: для представительных органов муниципального образования – протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица; для иных органов местного самоуправления – решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом (п. 2–3 ст. 41).

¹¹⁹ СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3420.

¹²⁰ СЗ РФ. 2001. № 25.

¹²¹ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. О. Н. Садикова. М., 1995. С. 79.

¹²² См.: 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. 208.

В отличие от органов обычных юридических лиц, публично-правовые образования имеют множество государственных органов, некоторые из которых (причем одновременно) наделены компетенцией по участию в имущественном обороте в рамках ст. 125 ГК.

Если органы управления обычных юридических лиц созданы для формирования общей воли участников юридического лица или для исполнения этой воли, то органы публично-правовых образований служат (сформированы, предназначены) в первую очередь для решения властных вопросов (реализации властной компетенции). Вследствие этого порядок формирования органов обычных юридических лиц несколько отличается от порядка образования органов публично-правовых образований, использующих признаки юридического лица для участия в гражданско-правовых отношениях. Согласно ст. 53 ГК порядок назначения или избрания органов юридического лица определяется законом и учредительными документами юридического лица (уставами, учредительными договорами), зависит от организационно-правовой формы юридического лица, в то время как формирование органа публично-правового образования происходит на основе норм публичного права, регулирующих правовой статус высших органов государственной власти РФ, ее субъектов, представительных и исполнительных органов местного самоуправления, федеральных органов исполнительной власти (министерств, федеральных агентств, федеральных служб и т. п.). В какой-то степени правовое положение (в частности, порядок назначения директора государственного (муниципального) учреждения, унитарного предприятия) напоминает правовое положение (порядок формирования) государственного органа. Поэтому вовсе не случайно специалисты корпоративного права предлагают использовать для юридических лиц публичного права именно конструкцию государственного учреждения, унитарного предприятия, государственной корпорации с учетом некоторых особенностей.

Правовой режим имущества государственного органа, действующего в рамках ст. 125 ГК, также обладает определенной спецификой, отличной от правового режима обычных юридических лиц, предусмотренных в гл. 4 ГК.

Имущество, закрепленное за государственным органом, принадлежит на праве публичной собственности публично-правовому образованию. Имущество же обычной коммерческой организации (за исключением унитарных, казенных предприятий) является имуществом частного юридического лица. Если государственный (муниципальный) орган выполняет функции, предусмотренные ст. 125 ГК, на правах юридического лица, то такой орган – юридическое лицо пользуется предоставленным ему имуществом, как правило, на основе ограниченного вещного права – права оперативного управления, регулируемого ст. 296–300 ГК (за исключением, например, имущества, передаваемого учредителем (государством) в собственность государственной корпорации на основе ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Некоторые ученые, исходя из п. 3 ст. 50 ГК, полагают, что органы публичных образований могут существовать как некоммерческие организации не в виде учреждения, а в виде иной организационно-правовой формы, которая будет предусмотрена федеральным законом.¹²³ Если такие ученые имеют в виду государственную корпорацию, то данная позиция нуждается в поддержке.

Государственный орган, в том числе и орган, указанный в ст. 125 ГК, наделяется необходимой для выполнения поставленных перед ним задач материально-технической базой, финансово-бюджетными средствами публично-правового образования, в то время как создание частных корпораций (юридических лиц) происходит за счет вкладов, паевых взносов, средств частных учредителей хозяйственных товариществ, обществ, производственных кооперативов, имеющих свои имущественные обязательственные права (п. 6 ст. 66, 107 ГК). На наш взгляд, в гл. 4 ГК отрегулирован правовой режим государственных (муниципальных)

¹²³ Подробнее см.: Там же. С. 213.

учреждений, предназначенных лишь для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, в то время как в исследуемой нами ситуации многие государственные органы, участвующие в имущественном обороте и требующие определения своего правового статуса, осуществляют (наряду с выполнением функций квазиорганов квазигосударственных лиц) властные полномочия. Такая ситуация заставляет более конкретно выявить, разработать и закрепить правовую конструкцию публичного юридического лица (юридические лица публичного права, публичной корпорации).

3. Сравнительно-правовой анализ юридических лиц публичного права

Как уже отмечалось, Гражданский кодекс РФ регламентирует правовой статус учреждений вообще, безотносительно к статусу государственных и муниципальных учреждений, правовое же положение учреждений, наделенных властными полномочиями, до настоящего времени не исследовано и не отрегулировано в достаточной мере.¹²⁴

По мнению цивилистов советского периода, стремление классифицировать юридические лица на публичные и частные является бесплодным занятием.¹²⁵ Безусловно, указание на бесплодность осуществления такой классификации объясняется существованием в тот период огромного массива государственного имущества, единственного собственника в лице государства с подчиненными ему государственными органами в виде государственных предприятий и государственных учреждений, лишенных права самостоятельного участия в имущественном обороте.

В то же время отечественная научная мысль не переставала исследовать правовой феномен «публичное юридическое лицо». Еще Гирке отмечал, что социальное право публичной корпорации становится составной частью публичного юридического порядка, как и ее внутренняя жизнь. Публичная корпоративная власть получает атрибуты государственной власти, а ее носители занимают начальственное положение.¹²⁶

На примере государственных (муниципальных) учреждений, унитарных, казенных предприятий (своеобразных разновидностей юридических лиц публичного права) можно увидеть, что юридическое лицо публичного права создается по воле государства (публично-правового образования), на основании публично-правового акта нормативного характера, принимаемого органом государственной власти (управления). Имущественная правоспособность (правосубъектность) публичного юридического лица является безусловно специальной (целевой). Публично-правовое образование, создавая государственный (муниципальный) орган в виде юридического лица, определяет цели и задачи этого лица, предмет его деятельности, полномочия, иные права и обязанности, основы взаимоотношения с государством и его органами, структуру и компетенцию органов управления юридического лица, правовой режим имущества, ответственность юридического лица и ответственность самого учредителя (как правило, субсидиарную) по деликтным, кондикционным и договорным обязательствам созданного публичного юридического лица, порядок отчетности о его деятельности и способы государственного контроля за его деятельностью, порядок его реорганизации, ликвидации и пр.¹²⁷

Публичные юридические лица имеют общегосударственное значение и являются составной частью государственной власти, обладают властными полномочиями публичного характера, включая издание нормативных актов, осуществление надзорных и контрольных функций, сбор налогов, отправление правосудия и т. д. Пользуясь предоставленными полномочиями по реализации норм гражданского права, они не действуют в качестве предста-

¹²⁴ См., например: *Дозорцев В. А.* Состояние и проблемы совершенствования законодательства о некоммерческих организациях. Выступление на Международной научно-практической конференции «Юридические лица: итоги и перспективы кодификации и совершенствование законодательства» // Журнал российского права. 1998. № 10/11. С. 48.

¹²⁵ См., например: *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 63; *Венедиктов А. В.* Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 644.

¹²⁶ См.: *Суворов Н. С.* Об юридических лицах по римскому праву (Классика российской цивилистики). М., 2000. С. 147; *Козлова Н. В.* Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учебное пособие. М., 2003. С. 201.

¹²⁷ Подробнее см.: *Козлова Н. В.* Указ. соч. С. 202.

вителей публично-правовых образований в известном смысле слова, а являются делегатами публичных образований, их квазиорганами.

Анализируя эволюцию системы юридических лиц в буржуазном праве, М. И. Кулагин отмечал, что когда государство, его территориальные образования или публичные корпорации выступают как носители имущественных прав и обязанностей, то они приравниваются к остальным юридическим лицам, на них распространяются нормы гражданского и торгового права. Само понятие юридического лица в буржуазном праве трактуется как понятие гражданско-правовое, тождественное разновидности субъектов частного права. Особенности публичного юридического лица относятся к его внутренней организации (порядку назначения управляющих и т. п.). 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, и отношения, возникающие с их участием в публичной деятельности, регулируются уже не гражданским, а административным, государственным и другими отраслями публичного права.¹²⁸

Исследователи зарубежных юридических лиц отмечают, что законодательство зарубежных стран обычно причисляет к юридическим лицам публичного права государство, административно-территориальные единицы, государственные учреждения, торгово-промышленные палаты, иные организации.¹²⁹ В своем исследовании Н. В. Козлова отмечает, что в ФРГ существует целая система юридических лиц публичного права: федеральные государственные учреждения (Федеральное правительство, Федеральный банк, Федеральная счетная палата, Патентное ведомство, Федеральная почта, Министерство иностранных дел, иные федеральные министерства и ведомства), корпорации публичного права, самостоятельные имущественные организации публичного права, фонды публичного права. Ученая также пишет, что в США публичными юридическими лицами считаются государство (Федерация и отдельные штаты), государственные (муниципальные) органы (государственные департаменты, независимые агентства и др.). Она указывает на то, что в Гражданском кодексе Нидерландов (ст. 1) прямо сказано, что статусом юридических лиц обладают государство, провинции, муниципалитеты, управления по надзору за плотинами, а также все органы, обладающие предписывающими полномочиями. Во Франции к публичным юридическим лицам относят государство, департаменты, государственные учреждения, государственные учебные заведения, торговые палаты, благотворительные организации.¹³⁰

Особый интерес (в рамках сравнительного правоведения) в связи с наличием в российском Федеральном законе «О некоммерческих организациях» такой разновидности некоммерческих организаций, как государственная корпорация (ст. 7.1), вызывает функционирование в странах дальнего зарубежья правовой конструкции с одноименным названием «государственная корпорация», которая, как известно, также относится к разновидности юридических лиц публичного права. Профессор факультета права английского Университета Халла К. Грэхем и профессор подобного факультета Университета Глазго Т. Проссер, подробно исследуя правовой статус государственных корпораций, действующих в Великобритании, отмечают, что государственные корпорации (в дальнейшем – корпорация) – это юридическое лицо, независимое от правительства и являющееся собственником своих активов. Полномочия корпорации определяются законом об ее учреждении, принимаемым парламентом страны. Для роспуска или приватизации корпорации также требуется специаль-

¹²⁸ См.: Кулагин М. И. Избранные труды по акционерному и торговому праву (Классика российской цивилистики). М., 2004. С. 46–47.

¹²⁹ Подробнее см.: Гражданское и торговое право капиталистических государств. Учебник / Отв. ред. Е. А. Васильев. М., 1993. С. 79–80.

¹³⁰ См.: Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учебное пособие. М., 2003. С. 202–206.

ный закон. Корпорация управляется советом директоров, назначаемым правительством.¹³¹ Н. В. Козлова дополняет, что Англия является прародительницей государственных корпораций и сейчас такие корпорации широко распространены за рубежом. Она отмечает, что в английском праве различают несколько видов таких корпораций: коммерческие публичные корпорации (например, Национальное управление железных дорог), управленческие публичные корпорации, отвечающие за организацию и функционирование сферы услуг (например, корпорация по развитию городов и жилищного строительства), публичные корпорации, осуществляющие совещательные, консультативные функции.¹³²

В США публичные корпорации создаются для осуществления отдельных государственных функций, например, для комплексного использования природных ресурсов, для нужд местного самоуправления.¹³³

На наш взгляд, в какой-то степени правовое положение государственной корпорации напоминают промышленные и коммерческие публичные учреждения (EPIC) во Франции: они также создаются государством и являются самостоятельным юридическим лицом, их имущество не принадлежит государству, но в случае ликвидации юридического лица – возвращается государству как учредителю.¹³⁴

Н. В. Козлова замечает, что классическая государственная корпорация создается на основе акта государственного органа (парламента, министерства), определяющего ее правовой статус, цели, задачи, виды деятельности, структуру органов управления, порядок отчетности, разрешения споров, реорганизации и ликвидации, правоспособность корпорации является специальной, а ее имущество – унитарным и формируется за счет государства. Обособленное имущество корпорации, которым она отвечает по своим обязательствам, остается в государственной собственности. Государство не отвечает по долгам такой корпорации, но иногда финансирует ее и дает ей правовую возможность получать доходы от использования имущества, выпуска ценных бумаг, оказания услуг, иных видов деятельности. Возможны налоговые льготы, финансовая отчетность корпорации перед государственным органом.¹³⁵

По мнению И. В. Ершовой, если государственная корпорация англо-американского права преследует публичные цели, обладает властными полномочиями, возникает и прекращается на основании специального акта, принимаемого компетентными государственными органами, и имеет специальную правоспособность, то такую корпорацию можно причислить к юридическим лицам публичного права.¹³⁶

Статья 7.1 российского Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. (в ред. Закона от 23 декабря 2003 г.)¹³⁷ указывает на то, что государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Корпорация создается на основе федерального закона. Имущество, переданное корпорации Российской

¹³¹ См.: Грэхем К., Проссер Т. Участие государственных органов в коммерческой деятельности в Великобритании // Участие государства в коммерческой деятельности. М., 2001. С. 98—101.

¹³² См.: Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учебное пособие. М., 2003. С. 206.

¹³³ См.: Мозолин В. П. Корпорации, монополии и право в США. М., 1966.

¹³⁴ См.: Белорже Ж.-М. Правовые формы публичного участия в коммерческой деятельности во Франции // Участие государства в коммерческой деятельности. М., 2001. С. 90.

¹³⁵ См.: Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учебное пособие. М., 2003. С. 206.

¹³⁶ См.: Ершова И. В. Проблемы правового статуса государственных корпораций // Государство и право. 2001. № 6. С. 36.

¹³⁷ Статья 7.1 введена Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ.

Федерацией, становится собственностью корпорации. Корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а последняя не отвечает по обязательствам корпорации, если законом, предусматривающим создание корпорации, не предусмотрено иное. Корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям. Особенности правового положения корпорации устанавливаются законом, предусматривающим создание этой корпорации. Для ее создания не требуются учредительные документы, предусмотренные ст. 52 ГК. Законом, предусматривающим создание корпорации, определяются наименование корпорации, цели ее деятельности, место ее нахождения, порядок управления ею, порядок реорганизации и ликвидации, порядок использования имущества корпорации при ликвидации.

До последнего времени в качестве государственной корпорации в нашей стране действовала небанковская кредитная организация «Агентство по реструктуризации кредитных организаций».¹³⁸ Некоторые российские юристы рассматривают в качестве государственных корпораций и Российский фонд федерального имущества, предусматриваемый ст. 10 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в РФ» от 21 июля 1997 г. (ныне утратил силу), а также Государственную инвестиционную корпорацию, предусмотренную Указом Президента РФ «О создании государственной инвестиционной корпорации» от 2 февраля 1993 г.¹³⁹

И. В. Ершова обоснованно полагает, что предусмотренная Федеральным законом «О некоммерческих организациях» государственная корпорация во многом схожа со своим аналогом за рубежом, и предлагает провести ревизию действующего законодательства с тем, чтобы преобразовать некоторые уже имеющиеся организации в государственные корпорации. Она утверждает, что за государственными корпорациями большое будущее: корпорации позволят упростить громоздкую структуру органов исполнительной власти, создать связующее звено между государством и хозяйствующим субъектом как юридическое лицо, совмещающее в себе хозяйственные и управленческие функции, стать консультативным центром, решать вопросы социальной политики, санитарно-эпидемиологического, экологического благополучия населения нашей страны. В то же время И. В. Ершова озабочена дальнейшей судьбой государственного имущества, передаваемого государственной корпорации, в случае ликвидации последней, и предлагает или закрепить на законодательном уровне это имущество за корпорацией на праве оперативного управления, или предусмотреть в законе о некоммерческих организациях императивную норму о возвращении этого имущества государству в случае ликвидации последней.¹⁴⁰

На наш взгляд, ввиду того, что законодательством уже определены виды организаций, которые могут действовать на основе права оперативного управления (учреждения и казенные предприятия), и круг видов этих организаций не подлежит расширению, то в законах о создании той или иной государственной корпорации следует предусматривать норму о возврате имущества государству в случае ликвидации такой корпорации. Предлагаемое уточнение не противоречит п. 3 ст. 7.1 Закона о некоммерческих организациях, предписывающему указывать в законе о создании корпорации дальнейший порядок использования имущества в случае ликвидации государственной корпорации. И это соответствует современной тенденции зарубежного законодательства, регулирующего правовое положение государственных корпораций и допускающего возможность возвращения имущества государству в случае ликвидации корпорации.

¹³⁸ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3477.

¹³⁹ См.: *Ершова И. В.* Проблемы правового статуса государственных корпораций // Государство и право. 2001. № 6. С. 41.

¹⁴⁰ См.: *Ершова И. В.* Проблемы правового статуса государственных корпораций // Государство и право. 2001. № 6. С. 41.

Таким образом, подводя итог сравнительному анализу действующего зарубежного и отечественного законодательства в сфере правового регулирования публичных юридических лиц, можно сделать вывод о том, что дальнейшее правовое регулирование юридических лиц в России можно успешно осуществлять на основе дальнейшего совершенствования как норм частного (гражданского) права, так и норм публичного (государственного, административного, муниципального) права, как это происходит, например, с помощью современного Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (в ред. Закона от 29 декабря 2004 г.), относительно подробно регулирующего правовое положение муниципальных органов как юридических лиц. Вряд ли будет обоснованным принятие законодателем единого нормативного правового акта (закона) о публичном юридическом лице вообще: особенности того или иного юридического лица публичного права следует закреплять, на наш взгляд, в конкретном правовом акте о создании этого юридического лица на основе норм гражданского и публичного права. В то же время возможно, по нашему мнению, внесение дополнений в Гражданский кодекс РФ (ст. 113–115, 120, гл. 19), в федеральные законы «О некоммерческих организациях», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» относительно закрепления особенностей правового положения публичных юридических лиц, действующих в виде учреждений, унитарных (казенных) предприятий или государственных корпораций.

Д. В. Пятков предлагает изменить редакцию гл. 5 ГК и ввести понятие «хозяйственные публичные организации», под которыми понимаются «объединения граждан, созданные в целях обеспечения условий для удовлетворения общественных интересов»¹⁴¹. К таким организациям ученый предлагает отнести Российскую Федерацию как объединение всех граждан России; субъекты Российской Федерации как объединения граждан республик, жителей краев, областей, городов федерального значения; а также муниципальные образования как объединения жителей городов, сел, поселков. При этом Дмитрий Валерьевич пишет, что такие «публичные хозяйственные организации создаются одновременно с одноименными государствами и иными организациями, служащими выражению власти народа», что, в свою очередь, названные публичные организации создают учреждения, действующие от своего имени.¹⁴²

Представляется, что предлагаемая Д. В. Пятковым правовая конструкция организации, которая действовала бы в имущественном обороте с учетом публичных и частных интересов, страдает аморфностью, неопределенностью, неясностью, и реализация такого предложения внесет еще большую путаницу в правоприменительную практику. Автор не уточняет, что скрывается под демократичным, но не совсем ясным понятием «Российская Федерация – объединение всех граждан России» и т. д.

¹⁴¹ Пятков Д. В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских отношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003. С. 111–114.

¹⁴² Пятков Д. В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских отношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003. С. 111–114.

Глава II. Управление публичной собственностью (гражданско-правовой аспект)

1. Понятие «управление публичной собственностью»

Управление – многогранное явление и понятие, имеющее, в частности, философское, социальное, правовое, экономическое значение. И поскольку предметом нашего исследования являются гражданско-правовые отношения с участием публично-правовых образований, то в предлагаемой работе необходимо выявить специфику учета (применения) норм гражданского права в управленческих отношениях с участием государственных (муниципальных) правовых образований и их органов.

Академик А. В. Венедиктов понимал под управлением всю совокупность функций и, соответственно, обязанностей и прав, осуществляемых государственным органом в отношении имущества, предоставленного ему государством, а также всю совокупность правовых действий, совершаемых государственным органом по поводу этого имущества, включая и административно-правовые функции, административно-правовые акты управления. При этом, имея в виду деятельность государственных предприятий, ученый утверждал, что вышестоящие органы совершают по отношению к имуществу лишь акты административно-правового характера.¹⁴³

В диссертационных исследованиях государственная собственность в настоящее время рассматривается как построенные по иерархическому принципу многообразные отношения: 1) внутри органов законодательной и исполнительной власти, которые связаны с владением, пользованием и распоряжением государственным имуществом, утверждением бюджета; 2) между центральными и региональными органами государственной власти и местного самоуправления; 3) между аппаратом государства и государственными предприятиями как реальными товаропроизводителями.¹⁴⁴ Иными словами, по отношению к государственной собственности акцентируется не собственнический, цивилистический аспект, а управленческий.¹⁴⁵

В проекте Концепции управления собственностью г. Москвы выделено понятие управления собственностью, к которому относится комплекс административных, экономических и законотворческих действий органов власти, объединенных единой политикой и нацеленных на сбалансированное развитие жизнедеятельности городского сообщества. Это понятие отличается от понятия управления отношениями собственности, куда входит управление правами владения, пользования и распоряжения – приватизация, аренда, безвозмездное пользование, наем, хозяйственное ведение, оперативное управление, концессия, доверительное управление, залог и т. д. При этом подчеркивается, что управление собственностью может осуществляться в отношении как объекта, так и субъекта управления.¹⁴⁶

По обоснованному мнению Э. В. Талапиной, управление государственной собственностью является административной, властной деятельностью, которую условно можно считать

¹⁴³ См.: Венедиктов А. Органы управления государственной социалистической собственностью // Советское государство и право. 1940. № 5–6. С. 25–26.

¹⁴⁴ См., например: Браева Э. Х. Правовое регулирование государственной собственности в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 14–15.

¹⁴⁵ Подробнее см.: Талапина Э. В. Вопросы организации управления государственной собственностью // Журнал российского права. 2001. № 3.

¹⁴⁶ Вестник мэрии Москвы. 1999. № 23.

оболочкой, а содержанием управления – гражданско-правовые отношения, как бы включенные внутрь оболочки государственного регулирования, поскольку административная деятельность является «проводником» государственных велений.¹⁴⁷ Как справедливо пишет Э. В. Талапина, организация управления государственной собственностью представляет собой сложную совокупность действий государства. В нее включаются: определение государственной политики в области государственной собственности; образование институциональной основы управления (учреждение органов исполнительной власти и наделение их компетенцией); учреждение субъектов, осуществляющих непосредственное владение государственной собственностью (необходимо определить виды субъектов, установить их правовой статус, осуществить учет и регистрацию); учет объектов государственной собственности (инвентаризация, классификация объектов, учет в реестрах объектов и сделок с ними); распределение объектов государственной собственности между субъектами; осуществление непосредственного управления в различных формах (приватизация, разграничение государственной собственности, национализация, гражданско-правовые сделки, управление пакетами акций, банкротство и пр.).¹⁴⁸

Представляется, что правовое регулирование управления публичной собственностью призвано осуществляться как с помощью публичного (государственного, административного, муниципального, земельного), так и частного (гражданского) права, испытывать на себе различные методы правового регулирования (императивные, диспозитивные) в зависимости от предмета регулирования и состава участников правовых отношений. Особенно тесное взаимодействие норм публичного и гражданского права в процессе управления государством (муниципалитетом) имуществом, унитарными предприятиями, государственными, муниципальными учреждениями наблюдается при реализации государством (муниципалитетом) своих имущественных прав как собственника публичного имущества, имущества, закрепленного за унитарными предприятиями, учреждениями, при реализации своих имущественных прав, связанных с участием в хозяйственных (акционерных) обществах. Реализация Российской Федерацией своих прав как собственника наиболее четко проявляется в деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, о чем подробнее будет сказано ниже. В соответствии со статьями 71–73 Конституции РФ на федеральном уровне решаются вопросы управления федеральной собственностью, а управление государственной собственностью субъекта РФ составляет предмет ведения субъекта РФ, а, согласно ст. 130 Основного Закона, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Термин «управление имуществом» встречается в ст. 37–38, 41–44, п. 4 ст. 209, гл. 53 ГК. Схема взаимоотношений собственника и лица, осуществляющего управление объектом собственности, заимствована из публичного управления. В управлении имуществом собственника присутствуют некоторые признаки публичного (государственного) управления: 1) множественность субъектов и их юридическая иерархия; 2) субъекты имеют «связь» с объектом и друг с другом по поводу объекта; 3) главный юридический субъект (собственник) отстранен от объекта; 4) у управляющего субъекта строго определенный объем полномочий; 5) отношения субъектов регулируются отдельно и подробно – непосредственно законом или договором между ними; 6) действия управляющего субъекта ограничены заданием собственника или его интересами (изначальная целевая заданность управления); 7) деятельность управляющего субъекта контролируется и оценивается собственником или органом,

¹⁴⁷ См. Талапина Э. В. Вопросы организации управления государственной собственностью // Журнал российского права. 2001. № 3.

¹⁴⁸ См. Талапина Э. В. Вопросы организации управления государственной собственностью // Журнал российского права. 2001. № 3.

назначившим управление имуществом; 8) за неэффективность управленческой деятельности возможны санкции.

Термин «управление деятельностью юридических лиц и их объединений» указывается в ст. 52, 57, 67, 71, 84, 89, 91, 98, 103, 108, 110, 116, 118, 122 ГК и по своему содержанию имеет некоторое сходство с государственным управлением: 1) органы управления юридического лица выполняют общезначимые функции; 2) в своей деятельности они подконтрольны общему собранию участников – «законодателю»; 3) они оперативны и непосредственны в своих действиях; 4) их деятельность регламентирована положением об органе управления и нормами гражданского законодательства; 5) построение органов управления юридического лица отвечает иерархии; 6) лица, действующие от имени органов управления юридического лица, профессиональны; 7) органы управления юридического лица имеют властную компетенцию; 8) для случаев неправомерного использования полномочий органами управления юридического лица предусматривается механизм контроля и ответственности (ревизионная комиссия, годовые отчеты, досрочное увольнение директора и пр.).¹⁴⁹

В дореформенной литературе по земельно-правовым вопросам, исходя из исключительного права государственной собственности на природные ресурсы, под государственным управлением земельным фондом понималась деятельность государства по организации использования и охраны земли как важнейшего природного объекта, являющегося также объектом права государственной собственности и права землепользования.¹⁵⁰ В современном понимании государственное управление земельными ресурсами – это осуществление исполнительными и распорядительными органами государства государственных функций, направленных на обеспечение рационального использования и охраны земель.¹⁵¹

Согласно ст. 9—11 действующего Земельного кодекса РФ к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся: 1) установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений; 2) установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков; 3) государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного земельного кадастра; 4) установление порядка изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд; 5) изъятие для нужд Российской Федерации земельных участков, в том числе путем выкупа; 6) разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель. Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственности).

К полномочиям субъектов Российской Федерации относятся: изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или органов местного самоуправления. Субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся: изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных

¹⁴⁹ См. Талатина Э. В. Вопросы организации управления государственной собственностью // Журнал российского права. 2001. № 3.

¹⁵⁰ См.: Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 210.

¹⁵¹ См.: Иконникова И. А. Земельное право России. М., 1999. С. 161.

нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Согласно правительственной Концепции 1999 г. под «управлением государственным имуществом» в сфере управления государственным сектором экономики понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (далее – унитарные предприятия), государственными учреждениями (далее – учреждения), государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации в бюджетный процесс).¹⁵² При управлении названными объектами государство преследует такие цели, как: увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью; оптимизация структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро– и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста; вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления; использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики; повышение конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшение финансово-экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения не свойственных им функций. Для достижения указанных целей федеральные органы исполнительной власти должны решать перечисленные в постановлении Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. (в ред. от 29 ноября 2000 г.) задачи, в числе которых: полная инвентаризация объектов государственной собственности, разработка и реализация системы учета этих объектов и оформление прав на них; повышение эффективности управления государственным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов, детальная правовая регламентация процессов управления; классификация объектов государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления; оптимизация количества объектов управления и переход к пообъектному управлению; определение цели государственного управления по каждому объекту управления (группе объектов); обеспечение прав государства как участника (акционера) коммерческих и некоммерческих организаций; обеспечение контроля за использованием и сохранностью государственного имущества, а также контроля за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих; обеспечение поступления дополнительных доходов в федеральный бюджет путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества.¹⁵³

В правительственной Концепции 1999 г. отмечалось, что еще не сформирован полный реестр государственной недвижимости и это обстоятельство не позволяет провести четкое разграничение собственности и не дает возможности осуществить контроль реальных денежных потоков, провести достоверный анализ эффективности использования недвижи-

¹⁵² См.: Постановление Правительства РФ «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» от 9 сентября 1999 г. № 1024 (в ред. от 29 ноября 2000 г.).

¹⁵³ См.: Постановление Правительства РФ «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» от 9 сентября 1999 г. № 1024 (в ред. от 29 ноября 2000 г.).

мости, составить прогноз поступления средств в федеральный бюджет. К тому же отсутствует система рыночной оценки объектов, а также четкое определение прав пользования недвижимостью, что приводит (особенно в условиях инфляции) к постоянному занижению стоимости имущества, недополучению рентных платежей, порождает коррупцию, так как, являясь самым крупным собственником недвижимости, государство сдает имущество в аренду по ставкам значительно ниже рыночных. Полномочия государства как собственника недвижимости осуществляются разными федеральными органами государственной власти, деятельность которых часто разобщена; права государства на принадлежащие ему объекты недвижимости не зарегистрированы в установленном законом порядке, что затрудняет распоряжение ими; слабо используется многовариантный и индивидуальный подход к использованию недвижимости; большое количество объектов незавершенного строительства не вовлечено в оборот и утрачивает инвестиционную привлекательность; распоряжение федеральными землями осуществляют органы местного самоуправления. Пользователю федеральной недвижимости приходится заключать два не связанных между собой договора, что противоречит мировой практике; развитие земельного законодательства отстает от развития иных отраслей законодательства, регулирующих оборот недвижимости, что приводит к нестыковке режимов правового использования земельных участков и расположенных на них зданий и сооружений при объективной связанности их в единый объект хозяйствования.

В связи с изложенным в Концепции подчеркивалась необходимость сформировать полный реестр государственной недвижимости (баланс недвижимости), содержащий количественные, стоимостные, технические и правовые характеристики объектов недвижимости, включающий объекты незавершенного строительства, четко разграничить и скоординировать полномочия всех государственных органов власти, участвующих в процессе управления недвижимостью, сформировать объекты управления, исключив возможность распоряжения одной частью объекта без другой в случаях, когда они составляют единое целое (земельные участки и расположенные на них здания и сооружения), установить, в каких случаях и на каком праве должны предоставляться земельные участки. При этом коммерческим организациям земельные участки должны предоставляться в собственность или на условиях аренды в целях повышения доходов бюджета от использования земли и стимулирования организаций в целях оптимизации размеров занимаемых ими земельных участков. Земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования должны предоставляться только организациям, финансируемым из бюджета, и гражданам для использования в некоммерческих целях. Необходимо обеспечить безусловное применение механизма рыночной оценки при использовании недвижимости, выровнять ставки арендной платы, взимаемой за использование государственной недвижимости, со ставками, сложившимися на рынке, создать соответствующую правовую базу, позволяющую использовать различные способы распоряжения федеральным имуществом (залог, доверительное управление, внесение прав пользования в уставный капитал), надо создать условия для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики путем максимального вовлечения недвижимости в гражданский оборот, в том числе путем предоставления на максимально льготных условиях инвесторам объектов незавершенного строительства. Необходимо урегулировать вопросы приобретения государством объектов недвижимости, в том числе определив цели, для достижения которых осуществляется приобретение указанных объектов. Следует установить жесткий контроль за использованием недвижимости, закрепленной на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, определить правовые возможности изъятия имущества у унитарных предприятий (например, в случае неправомерного распоряжения недвижимостью), выявить излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество государственных учреждений (исходя из использования его исключительно для выполнения тех функций, для которых создано учреждение). Необходимо изменить суще-

ствующий механизм продажи недвижимости, так как он допускает приобретение объектов по низким ценам, установить для всех субъектов Российской Федерации единый порядок принятия решений об использовании федеральной недвижимости (прежде всего, в отношении сдаваемых в аренду объектов), обеспечивающий оперативность принятия решений, проводить профессиональную подготовку государственных служащих, осуществляющих управление федеральной недвижимостью (раздел 4 Концепции).

В большинстве работ, посвященных управлению публичным имуществом, критикуется недостаточно выверенная система управления и распоряжения таким имуществом, подчеркиваются основные пороки этой системы: отсутствие единой концепции и целей управления, наличие дублирующих полномочий, нечеткие критерии разграничения предметов ведения и полномочий в сфере отношений публичной собственности, смешение публично-властных полномочий и полномочий хозяйствующих субъектов, коррумпированность органов и должностных лиц публичной власти.¹⁵⁴

В юридической литературе обоснованно предлагается принять Федеральный закон об управлении государственной собственностью, призванный определить порядок формирования государственной собственности (федеральной и субъектов Федерации), взаимоотношения двух уровней власти по поводу государственной собственности, понятие управления государственной собственностью, порядок управления федеральной собственностью, основные принципы управления государственной собственностью субъектов РФ и муниципальной собственностью, категории объектов государственной собственности и их правовые режимы, органы, управляющие собственностью, и разграничение их компетенции. При этом построение системы органов по управлению имуществом должно базироваться на принципах самостоятельности организации и осуществления каждым уровнем власти (федеральным и региональным) управления собственностью; взаимного учета интересов при осуществлении управления; участия в управлении федеральной собственностью субъектов Федерации и наоборот; делегирования полномочий органами исполнительной власти в области управления собственностью.¹⁵⁵

¹⁵⁴ См., например: *Ершова И. В.* Проблемы правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте. М., 2001; *Косякова Н. И.* Государственное предприятие в рыночной экономике. М., 2001; *Талапина Э. В.* Управление государственной собственностью. СПб., 2002, и др.

¹⁵⁵ См., например: *Талапина Э. В.* Указ. соч.

2. Органы управления публичной собственностью

Из буквального толкования Конституции РФ не совсем ясно, кто является титульным собственником общенационального имущества в Российской Федерации. В конституционно-правовой литературе высказано мнение о том, что субъектами правовых отношений публичной собственности, прежде всего, являются: многонациональный народ (ст. 3 Конституции РФ), народы Российской Федерации, проживающие на определенной территории (ст. 9), национальные меньшинства (п. «в» ст. 71), малочисленные этнические общности (п. «м» ст. 72), будущие поколения (преамбула Конституции РФ), местное население (п. 1 ст. 130 Конституции РФ).¹⁵⁶ Только Гражданский кодекс РФ конкретизировал ответ на этот вопрос: согласно п. 2 ст. 212 ГК имущество может находиться в собственности Российской Федерации, ее субъектов, а также муниципальных образований. Правда, представители конституционного права полагают, что понятие субъекта права публичной собственности, его основные свойства и полномочия должны быть предметом исследования конституционного права и объектом конституционно-правового регулирования.¹⁵⁷

Действительно, конституционно-правовой статус публично-правовых образований (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) определяется нормами конституционного законодательства, в том числе при участии субъектов конституционного права в отношениях собственности. Но гражданское законодательство вправе, на наш взгляд, принимать участие в нормативно-правовом закреплении особенностей участия субъектов конституционного права в имущественных правоотношениях (отношениях, регулируемых гражданским законодательством) (по аналогии со ст. 124–125 ГК). Отраслевое законодательство (в том числе и гражданское) может, согласно современной российской конституционно-правовой доктрине, конкретизировать положения Конституции РФ по вопросам, относящимся к отраслевому предмету правового регулирования, а если конституционные нормы прямого действия отсутствуют, то, исходя из принципов (видов, способов) конституционного толкования, законодатель вправе, на наш взгляд, закрепить существенные особенности отношений собственности и их субъектов в нормах гражданского законодательства. Современная юридическая практика и само гражданское законодательство показывают, что отношения публичной собственности, прежде всего в имущественном обороте, обеспечиваются в большой степени гражданско-правовым регулированием.

Другое дело, что до настоящего времени продолжаются теоретические споры среди государствоведов, цивилистов и других ученых относительно отраслевой принадлежности права государственной (муниципальной) собственности. Одни исследователи утверждают, что нормы о праве собственности по своей природе являются гражданско-правовыми,¹⁵⁸ другие полагают, что нормы института права государственной собственности имеют государственно-конституционную прописку.¹⁵⁹ Третья группа исследователей придерживается мнения, согласно которому совокупность норм, составляющих право собственности в объективном смысле, следует отнести к комплексным образованиям, включающим в себя нормы самой различной отраслевой принадлежности.¹⁶⁰ Положение осложняется тем,

¹⁵⁶ См.: *Мазаев В. Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 146.

¹⁵⁷ См., например: Там же. С. 365.

¹⁵⁸ См., например: *Егоров Н. Д.* Право собственности в системе советского права // Правоведение. 1978. № 3.

¹⁵⁹ См., например: *Якушев В. С.* О самостоятельности института права государственной социалистической собственности и его государственно-правовой природе // Сб. учен. трудов Свердловского юрид. института. Вып. 13. 1970. С. 85; *Брагинский М. И.* Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. С. 30–31, 71–72, 74, 172–174;

¹⁶⁰ См., например: *Гражданское право. Учебник. Ч. 1* / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. С. 401–402;

что Конституция РФ не обозначила основные цели существования публичной собственности и ее роль в современном государстве с рыночной экономикой, не установлены ее основные субъекты и объекты, не определены принципы особого режима ее осуществления, важнейший блок публичной собственности (приватизационные отношения) выведен за пределы гражданского законодательства, а многие положения о публичной собственности изложены в лесном, водном, земельном, экологическом законодательстве.¹⁶¹

Выход из создавшейся ситуации следует искать, на наш взгляд, в гармоничном развитии, соотношении норм частного и публичного права, совершенствовании (дополнении, аутентичном, легальном толковании) конституционных норм исследуемой сферы.

В Конституции РФ не названы также государственные органы, призванные осуществлять права публичного собственника, не указана система таких органов, не дан перечень их полномочий по распоряжению публичной собственностью. Основной Закон лишь в общем виде предопределяет решение вопросов в сфере публичной собственности. Так, в п. «д» ст. 71 и в п. «в» ст. 72 Конституции РФ подчеркнуто, что федеральная государственная собственность и управление ею находятся в ведении Российской Федерации, а вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами входят в предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно п. 3 ст. 214 и п. 2 ст. 215 ГК от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований права собственника осуществляют органы и лица, указанные в ст. 125 ГК.

Парламент Российской Федерации как законодательный и представительный орган государственной власти определяет основную нормативную базу регулирования отношений публичной собственности, основные источники формирования государственной и муниципальной собственности, утверждает доходные и расходные части государственного бюджета, принимает решения по отдельным социально-экономическим и инвестиционным программам, в том числе по приватизации публичной собственности, принимает решения по отдельным стратегическим вопросам распоряжения национальным имуществом, осуществляет функцию парламентского контроля собственника за правомерным и эффективным использованием (распоряжением) государственной собственности.

Президент Российской Федерации как глава государства также занимает важнейшее место среди высших органов государственной власти, осуществляющих права публичного собственника. Он имеет конституционное право: председательствовать на заседаниях Правительства РФ, назначать с согласия Государственной Думы РФ Председателя Правительства РФ, назначать и освобождать от должности его заместителей и федеральных министров, принимать решение об отставке Правительства РФ, утверждать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, определять основные направления в сфере экономики и отношений собственности, а также осуществляет непосредственное руководство рядом министерств, обладает полномочиями по распоряжению и управлению объектами государственной собственности в силу отдельных законодательных актов (гл. 4 Конституции РФ). Правда, с обладанием Президентом РФ полномочиями по распоряжению объектами государственной собственности согласны не все государствоведы. Оппоненты полагают, что согласно логике полномочия по управлению имуществом федеральных министерств принадлежат Правительству РФ.¹⁶²

Суханов Е. А. Право собственности и иные вещные права в России // Маттеи У., Суханов Е. А. Основные положения права собственности. М., 1999. С. 310; Морозова Л. А. Государство и собственность. (Проблемы межотраслевого института) // Государство и право. 1996. № 12; Гребенников В. В. Институт права собственности в системе конституционно-правового регулирования рыночных отношений // Конституционный строй России. Вып. 3. М., 1996. С. 105.

¹⁶¹ Подробнее см.: Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 132.

¹⁶² Подробнее см.: Там же. С. 372–374.

Представляется, что окончательное решение этого вопроса зависит от законодательного уточнения конституционного положения Президента РФ относительно теории разделения государственной власти и формы правления.

Большую роль в управлении и распоряжении федеральной собственностью играет Управление делами Президента РФ.

Малоисследованным вопросом на сегодняшний день остается статус судебной системы как участника гражданского оборота. Как известно, в силу п. 1 ст. 11 Конституции РФ к числу органов государственной власти, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, относятся и суды Российской Федерации. В юридической литературе отмечается, что «суды осуществляют права публичного собственника в особой процедуре конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства... При осуществлении правосудия суды принимают решения, изменяющие правовой статус объектов публичной собственности, решения по распоряжению объектами государственного и муниципального имущества».¹⁶³

Представляется, что такой вывод не соответствует в полной мере конституционно-правовому положению судов России относительно их участия в имущественном обороте и реализации прав собственника-государства. При рассмотрении гражданских, уголовных и административных дел суды вовсе не изменяют правовой статус объектов публичной собственности, не принимают решения по распоряжению объектами государственной собственности (это происходит без прямого судебного вмешательства уполномоченными публичными собственниками государственными органами на основе федеральных законов, когда уполномоченные государственные органы пользуются, владеют и распоряжаются государственным имуществом в установленном законом порядке от имени собственника (Российской Федерации, ее субъекта). Суды РФ рассматривают лишь споры между собственниками имущества различных форм, осуществляют судебную защиту вещных и обязательственных прав собственников, независимо от формы собственности (государственная, муниципальная или частная), так как, согласно ст. 8 Конституции РФ, все формы собственности признаются и защищаются равным образом. Вынося решение по защите прав собственника (в том числе и государственного федерального собственника), суд применяет один или несколько способов, предусмотренных ст. 12–16 ГК: 1) устанавливает (ввиду предъявления иска о признании) право заявителя на то или иное имущество, если это право оспаривается иными лицами или ставится под сомнение; 2) принимает решение о vindикации (истребовании вещи по иску собственника (в том числе государственного в лице соответствующего государственного органа) из чужого незаконного владения (ст. 301–302 ГК); 3) обязывает своим решением не создавать государственному собственнику (в лице его органов) препятствия в пользовании публичным имуществом (ст. 303 ГК).

Правоустанавливающие решения, решения о присуждении имущества, о его vindикации или об устранении препятствий в его пользовании вовсе не являются «решениями, изменяющими правовой статус объектов публичной собственности, решениями по распоряжению объектами государственного и муниципального имущества». Термин «распоряжение» относится к полномочиям самого собственника (или уполномоченного им лица, государственного органа) по определению дальнейшей юридической (физической) судьбы вещи, иного имущества. Суды же собственниками имущества не являются. Функционирование такого самостоятельного учреждения по финансово-хозяйственному и организационному обеспечению судебной системы, как Судебный департамент при Верховном Суде РФ (и его управления в регионах), вовсе не подтверждает критикуемый выше вывод, а, наоборот, свидетельствует о том, что суды Российской Федерации осуществляют правосудие, не обла-

¹⁶³ Подробнее см.: Там же. С. 369.

дая полномочиями собственника (или его представителя), функционируют (в хозяйственном, материальном плане) благодаря соответствующим самостоятельным государственным учреждениям (органам и учреждениям Судебного департамента), призванным осуществлять организационное обеспечение федеральных судов, органов судейского сообщества, а также мировых судей. Так, согласно ст. 1–2 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации от 8 января 1998 г.»,¹⁶⁴ Судебный департамент является федеральным государственным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности Верховных судов республик, краевых областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных судов, органов судейского сообщества, а также финансирование мировых судов. Обеспечение деятельности Верховного Суда РФ осуществляется аппаратом этого Суда. Под организационным обеспечением понимаются мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия. Судебный департамент, а также управления (отделы) Судебного департамента в субъектах Российской Федерации являются юридическими лицами.

В соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ и ст. 14 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. (в ред. Закона от 3 ноября 2004 г.) Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью, совмещая тем самым осуществление и права собственника, и права управляющего имуществом собственника. Понятие «управление собственностью» подчеркивает исполнительный и организационно-распорядительный характер деятельности Правительства РФ по осуществлению прав публичного собственника. Правительство России не вправе самостоятельно определять юридическую судьбу федеральной государственной собственности, ибо правовой статус объектов государственной собственности и границы распоряжения этими объектами в процессе управления устанавливаются федеральными законами и указами Президента РФ.

Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 произведено реформирование структуры федеральных органов исполнительной власти, в том числе органов, участвовавших в управлении государственным имуществом. Появились (наряду с оставшимися федеральными министерствами) федеральные службы и федеральные агентства. Федеральные министерства не вправе теперь осуществлять функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Федеральные службы, осуществляющие надзор и контроль, не могут заниматься управлением государственным имуществом и оказанием платных услуг. Федеральные агентства вправе в пределах разрешенной компетенции осуществлять функции по управлению государственным имуществом в предусмотренной сфере деятельности.

Так, с ликвидацией Министерства имущественных отношений РФ образовано Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, которое на основании постановления Правительства РФ «Вопросы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом» от 8 апреля 2004 г. № 200 обязано в качестве федерального органа исполнительной власти осуществлять функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, а также функции по оказанию государственных услуг в сфере имущественных отношений. Данное Агентство осуществляет полномочия собственника в пределах и в порядке, определенных федеральным законодательством, в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий и государ-

¹⁶⁴ СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

ственных учреждений (за исключением полномочий собственника, которые в соответствии с законодательством РФ осуществляют иные федеральные агентства), акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, составляющего казну Российской Федерации, а также полномочий по изъятию у казенных предприятий излишнего, неиспользуемого имущества, передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества.

Согласно Положению о Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом, утвержденному постановлением Правительства РФ № 691 от 27 ноября 2004 г., Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (правопреемник бывшего Министерства имущественных отношений РФ) (в дальнейшем – Росимущество) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим от имени Российской Федерации функции в области приватизации и полномочия собственника, в том числе права акционера, в сфере управления имуществом Российской Федерации, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти). Росимущество осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росимущество имеет, в частности, следующие полномочия: осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти; осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, в том числе составляющего государственную казну Российской Федерации, а также полномочия собственника по передаче федерального имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества; осуществляет в установленном порядке учет федерального имущества, ведение реестра федерального имущества и выдачу выписок из указанного реестра; осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности и в государственной собственности (до разграничения государственной собственности на землю), а также иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или в оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, а также переданного в установленном порядке иным лицам, и при выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности; проводит в пределах своей компетенции проверку использования имущества, находящегося в федеральной собственности, назначает и проводит документальные и иные проверки, в том числе организует проведение ревизий и принимает решение о проведении аудиторских проверок федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, в том числе включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, а также иных юридических лиц по эффективному использованию и сохранности федерального имущества; организует оценку

имущества в целях осуществления имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации, определяет условия договоров о проведении оценки федерального имущества; приобретает в установленном порядке имущество в федеральную собственность, осуществляет передачу имущества, находящегося в федеральной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность.

Кроме того, Росимущество подготавливает и представляет в установленном порядке в Министерство экономического развития и торговли РФ проект прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на соответствующий год, а также предложения о внесении в него изменений; предложения о формировании перечня стратегических предприятий и акционерных обществ, а также о внесении в него изменений; отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год, а также информацию о результатах приватизации имущества субъектов Российской Федерации и муниципального имущества; проекты решений Правительства РФ о назначении представителей Российской Федерации в органы управления открытых акционерных обществ, в отношении которых принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»); проекты директив для голосования на общих собраниях акционеров акционерных обществ в открытых акционерных обществах, включенных в специальный перечень, утверждаемый Правительством РФ; предложения об использовании и прекращении действия специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»); проекты решений Правительства РФ о согласовании совершаемых акционерными обществами, отнесенными к стратегическим акционерным обществам, сделок, связанных с отчуждением акций, внесенных Российской Федерацией в их уставный капитал в соответствии с решениями Правительства РФ, а также сделок, влекущих за собой возможность отчуждения или передачи в доверительное управление этих акций; прогнозные данные о поступлении средств от приватизации и использования федерального имущества, а также отчетные данные о фактическом поступлении указанных средств; проекты решений Правительства РФ об использовании права требования выкупа акционерным обществом принадлежащих Российской Федерации акций в случаях, предусмотренных ст. 75 Федерального закона «Об акционерных обществах»; предложения об установлении публичных сервитуты на земельные участки; предложения об утверждении перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации возникает право собственности.

Росимущество заключает, изменяет и прекращает в установленном порядке трудовые договоры с руководителями федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества (за исключением случаев, когда такие полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти); осуществляет в установленном порядке в отношении федеральных государственных унитарных предприятий: согласование сделок с недвижимым имуществом; согласование решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях, а также заключение договора простого товарищества; согласование распоряжения вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ или товариществ, а также принадлежащими предприятию акциями; утверждение аудитора и определение размера оплаты его услуг; назначает на должность руководителя федерального государственного унитарного предприятия и федерального государственного учреждения, подведомственных Агентству, заключает, изменяет и прекращает в установленном порядке трудовой договор с ними, утверждает их уставы (за исключением федеральных казенных предприятий) и программы деятельности; принимает решения о реорганизации федеральных государственных унитар-

ных предприятий в форме слияния и присоединения, а также их ликвидации; утверждает при реорганизации и ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий передаточный акт или разделительный баланс, а также ликвидационный баланс предприятия; закрепляет находящееся в федеральной собственности имущество в хозяйственном ведении и оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и производит в установленном порядке правомерное изъятие этого имущества; закрепляет находящееся в федеральной собственности имущество в оперативном управлении федеральных государственных учреждений, производит в установленном порядке изъятие излишнего, не используемого или используемого не по назначению имущества, закрепленного в оперативном управлении указанных учреждений; выступает от имени Российской Федерации учредителем (участником) открытых акционерных обществ, создаваемых посредством приватизации федеральных государственных унитарных предприятий, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации выступает учредителем создаваемых с участием государства иных юридических лиц; осуществляет от имени Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации права акционера (участника, члена) организаций, акции (доли) в уставном (складочном) капитале или пай в имуществе которых находятся в федеральной собственности; дает в установленном порядке и в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, письменные директивы представителям государства в органах управления акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и в отношении которых используется специальное право («золотая акция»), по вопросам компетенции органов управления этих акционерных обществ; принимает меры для обеспечения поступления в федеральный бюджет дивидендов по находящимся в федеральной собственности акциям акционерных обществ (доходов по долям в уставном капитале иных хозяйственных обществ), средств от приватизации и доходов от использования иного федерального имущества (за исключением части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных иным федеральным органам исполнительной власти), средств от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, а также от продажи права на заключение договора аренды земельного участка на торгах (аукционах, конкурсах); организует и обеспечивает деятельность представителей Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, а также осуществляет контроль за их деятельностью; принимает в установленном порядке имущество, обращенное в собственность Российской Федерации, а также выморочное имущество, включая земельные участки (кроме земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения), акции (доли, пай) в уставном (складочном) капитале коммерческих организаций.

Росимущество при продаже находящихся в федеральной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков: принимает решение о проведении торгов в форме аукциона или направляет в установленном порядке в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации для внесения в Правительство Российской Федерации предложения о проведении торгов в форме конкурса и об условиях конкурса; определяет на основании отчета независимого оценщика, составленного в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности, начальную цену земельного участка или начальный размер арендной платы, величину их повышения («шаг аукциона») при проведении аукциона, открытого по форме подачи предложений о цене или размере арендной платы, а также размер задатка; определяет существенные условия договоров купли-продажи земельных участков, заключаемых по результатам аукциона; заключает договоры аренды земельных участков по результатам торгов.

Кроме того, Росимущество осуществляет от имени Российской Федерации юридические действия по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом, осуществляет в порядке, установленном федеральными законами, разграничение государственной собственности на землю; вправе обращаться в суды с исками и в правоохранительные органы с заявлениями от имени Российской Федерации в защиту имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации по вопросам приватизации, управления и распоряжения федеральным имуществом.

На многие федеральные агентства (по атомной энергии, по здравоохранению и социальному развитию, по культуре и кинематографии, по науке, по недропользованию, по образованию, по промышленности, по печати и массовым коммуникациям, по рыболовству, по сельскому хозяйству и др.) в настоящее время возложены функции по управлению имуществом некоторых упраздненных министерств РФ.¹⁶⁵

Органы и порядок управления государственным имуществом, находящимся за рубежом, определены постановлением Правительства РФ «Об управлении федеральной собственностью, находящейся за рубежом» от 5 января 1995 г. № 14 (в ред. постановления от 18 сентября 1995 г.).¹⁶⁶

Свои особенности имеет управление государственной собственностью в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. законодательные органы субъекта Федерации вправе устанавливать порядок управления и распоряжения собственностью (п. «ж» ст. 5), а высший исполнительный орган субъекта Федерации вправе управлять и распоряжаться собственностью субъекта (п. «д» ст. 21).

Так, согласно ст. 2–3 Закона Воронежской области «Об управлении государственной собственностью Воронежской области» от 20 февраля 1997 г. (в ред. Закона от 26 ноября 2001 г.), от имени Воронежской области права собственника осуществляют Воронежская областная дума и Администрация Воронежской области в рамках их компетенции, установленной федеральным и областным законодательством. Последние вправе (в рамках своей компетенции) совершать в отношении объектов областной собственности любые действия, не противоречащие законодательству и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе: отчуждать имущество в собственность другим лицам; передавать другим лицам свои права по владению, пользованию и распоряжению имуществом; отдавать имущество в залог и обременять его другими способами; передавать имущество в доверительное управление и распоряжаться иным образом. Областная дума распределяет полномочия по управлению областной собственностью между собой и администрацией области, определяет порядок управления областной собственностью, осуществляет контроль за его соблюдением, устанавливает порядок передачи объектов областной собственности в собственность муниципальных образований, устанавливает перечень объектов областной собственности, не подлежащих отчуждению, согласовывает назначение на должность и освобождение от должности руководителя органа, осуществляющего функции по управлению государственным имуществом области. Администрация области управляет и распоряжается областной собственностью в соответствии с федеральным законодательством, принимает решение о приобретении имущества в областную собственность, назначает руководителей государственных унитарных предприятий, учреждений области, распоряжается имуществом, закрепленным за администрацией области, осуществляет иные

¹⁶⁵ Пункт 13 Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649.

¹⁶⁶ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 203.

полномочия, реализует свои полномочия по управлению и распоряжению государственным имуществом области через органы управления государственным имуществом области.¹⁶⁷

В ст. 132 Конституции РФ провозглашено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, а также могут наделяться в предусмотренных законом случаях отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Согласно Федеральному закону от 28 августа 1995 г. органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, – непосредственно население. Органы местного самоуправления вправе в соответствии с Законом передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов. Органы местного самоуправления могут в рамках Закона устанавливать в интересах населения условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.¹⁶⁸

Кроме того, органы местного самоуправления вправе в соответствии с Законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации, координировать участие предприятий, учреждений, организаций, не находящихся в муниципальной собственности, в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования, устанавливать ограничения их хозяйственной деятельности в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Федерации, вступать в договорные отношения с предприятиями, организациями, учреждениями, не находящимися в муниципальной собственности, по вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления (ст. 31–32 Закона).

¹⁶⁷ «КонсультантПлюс».

¹⁶⁸ См.: ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (в ред. Закона от 8 декабря 2003 г.).

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.